

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

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

CLARISSA CORREA NETO RIBEIRO

OVERLAPPING REGIONALISM E PROLIFERAÇÃO DE INSTITUIÇÕES NA
AMÉRICA LATINA: COMPLEMENTARIEDADE E FRAGMENTAÇÃO NAS
AGENDAS REGIONAIS

SÃO PAULO

2016

CLARISSA CORREA NETO RIBEIRO

OVERLAPPING REGIONALISM E PROLIFERAÇÃO DE INSTITUIÇÕES NA
AMÉRICA LATINA: COMPLEMENTARIEDADE E FRAGMENTAÇÃO NAS
AGENDAS REGIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais 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, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

SÃO PAULO

2016

Ribeiro, Clarissa Correa Neto.

R484 *Overlapping regionalism* e proliferação de instituições na América Latina : complementariedade e fragmentação nas agendas regionais / Clarissa Correa Neto Ribeiro. – São Paulo, 2016.
131 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais, 2016.

1. Regionalismo (Organização internacional) – América do Sul. 2. MERCOSUL. 3. União de Nações Sul-Americanas. 4. Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos. I. Título.

CDD 327.8

CLARISSA CORREA NETO RIBEIRO

OVERLAPPING REGIONALISM E PROLIFERAÇÃO DE INSTITUIÇÕES NA
AMÉRICA LATINA: COMPLEMENTARIEDADE E FRAGMENTAÇÃO NAS
AGENDAS REGIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais 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, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Integração Regional”.
Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano
(Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Prof. Dr. José Briceño Ruiz (Universidad de los Andes)

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

São Paulo, 26 de fevereiro de 2016.

Aos meus avós Clara, Edir e Urias.

AGRADECIMENTOS

Diante da difícil tarefa de realizar esta dissertação, faz-se necessário agradecer o apoio recebido, sem o qual a mesma não teria sido possível. Começo, então, agradecendo à orientadora Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano que confiou em mim na realização deste trabalho, participando ativamente de todos os momentos da pesquisa, contribuindo com suas sugestões afiadas e a dedicação de quem acredita na Integração Regional. Com toda sua paciência e sabedoria, me senti amparada e incentivada a fazer o melhor trabalho possível e, por todo este companheirismo, tenho uma enorme gratidão.

Agradeço ao Programa San Tiago Dantas e seu corpo docente, por todo o conhecimento compartilhado e pela acolhida em meio a toda agitação da Praça da Sé. Aos colegas, a quem deixo de citar nomes para evitar esquecer-me de alguém, pelos debates, risadas e angústias divididas, e principalmente pelas amizades, com tanto potencial. Em especial, agradeço também à Isabela e Giovana por todo o apoio e conversas na secretaria, bem como à Graziela pelo cuidado e a solidariedade em nossa eterna luta para dominar as normas da ABNT.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento desta pesquisa, e à Associação de Universidades do Grupo Montevideu (AUGM) pelo período concedido de bolsa de mobilidade acadêmica para a realização de pesquisa junto à Universidad de la Republica (UdelaR), Uruguai. Ao Prof. Camilo López, por me receber na UdelaR, pelos instigantes comentários, bem como pela organização da melhor agenda de entrevistas que poderia realizar em seu país e cuja ajuda e acolhimento foram imprescindíveis nos dias em Montevideu.

Aos membros da banca examinadora desta dissertação, os agradecimentos pelas orientações durante a qualificação, os ensinamentos e disponibilidade devem ser somados a outros, advindos de sua presença nesta formação de mestrado. À Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan, por me receber como estagiária docente para a disciplina de Integração Regional na UNIFESP, compartilhando valiosas lições sobre didática, além do conteúdo; pelo exemplo de mestre em sala de aula, bem como pelo cuidado minucioso com o trabalho acadêmico e os questionamentos que levaram a importantes reflexões. Ao Prof. Dr. José Briceño Ruiz, de quem fui aluna e que me apresentou o Regionalismo Comparado como campo de estudo, influenciando definitivamente os rumos desta pesquisa, agradeço também por toda a atenção e

ajuda extraclasse, no projeto de doutorado, nos comentários certos e na indicação de bibliografias e autores diversificados que sempre instigam novos debates.

Aos colegas da Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa – REPRI, por virtualmente se fazerem presentes através dos instigantes debates compartilhados, e à Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz pelo apoio ainda na graduação para cursar o mestrado.

À Lis Barreto e Matheus Oliveira, agradeço por não apenas dividirmos as contas do apartamento, mas pela amizade e presença nas dificuldades e alegrias de deixar a casa em busca da formação acadêmica e os desafios de morar em São Paulo. Os debates no corredor, na porta do quarto da Lis, bem como as risadas e os intercâmbios culturais e teóricos não serão esquecidos.

Aos amigos e amigas, que de longe me apoiaram e torceram por mim, e aos que de perto me receberam e tornaram a vida na cidade grande mais prazerosa, a minha gratidão, especialmente aos membros das Equipes de Jovens de Nossa Senhora, e às famílias que também são minhas, de meus padrinhos e meus sogros.

Aos meus irmãos, agradeço pelos momentos de distração, tão necessários nessa vida acadêmica. Aos familiares, por toda a torcida e carinho. Aos meus pais, meus maiores incentivadores, que concordaram com minha vontade de continuar a estudar, mesmo que isso significasse ter que deixar o lar e me privar de sua companhia em longos períodos do ano. Perto ou longe, são meu porto seguro, fonte de amor eterno, e seu apoio incondicional foi imprescindível para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu noivo, Raphael, por me trazer a São Paulo, pela companhia nas madrugadas de estudo, pelas palavras de incentivo, pela ajuda em tudo o que estive a seu alcance, por acreditar na minha capacidade, e, principalmente, por sua compreensão nos momentos mais difíceis. Por todo o carinho do mundo, pelo prazer de dividir cada passo dessa história com você e pela certeza de que ainda vamos conquistar muito juntos.

Por fim, agradeço a Deus, por nunca me desamparar e por me brindar com esta maravilhosa oportunidade.

A corto y mediano plazo la existencia de una pluralidad de organismos regionales y subregionales continuará. El dilema es si en esa coexistencia predominarán ciertos acuerdos para establecer ámbitos de competencia relativamente complementarios o si se dará una competencia más aguda por la preminencia de algunas. (PORTALES, 2014, p. 69).

RESUMO

Esta pesquisa analisa a multiplicação dos processos de integração regional na América do Sul a partir de sua institucionalidade. O objetivo é verificar se o desenvolvimento desses processos ocorre de forma concorrente ou de maneira complementar, avaliando o quanto há de sobreposição de atividades, agendas e interesses. Selecionamos como objeto as agendas de MERCOSUL, UNASUL e CELAC e a hipótese deste trabalho é que a fragmentação pode ser verificada na multiplicação de iniciativas, refletindo a pluralidade de estratégias adotadas pelos governos em sua política externa para tratar a integração, e denotando a ausência de uma concepção majoritária de “integração regional” na América Latina que permita a formação de uma base de convergência das múltiplas iniciativas de modo articulado. Para a verificação da mesma, realizou-se um mapeamento dos processos regionais e análise documental, combinados com entrevistas a atores institucionais dos mecanismos. Os resultados obtidos demonstram que os cenários de governança e fragmentação coexistem no espaço regional, demandando novos estudos e esforços para a construção de um espaço integrado.

Palavras-chave: Integração regional. MERCOSUL. UNASUL. CELAC. Fragmentação regional. Governança.

ABSTRACT

This research analyzes the proliferation of regional integration processes in South America from its institutionality. The goal is to verify if the development of these processes occur concurrently or in a complementary manner by evaluating how activities, agendas and interests overlap. MERCOSUR, UNASUR and CELAC agendas' were selected as the object of this work and the hypothesis is that fragmentation can be seen in the multiplication of initiatives and reflects the diversity of strategies adopted by the governments in their foreign policy to treat integration, denoting the absence of a majority conception of "regional integration" in Latin America that may allow the formation of a base of convergence of multiple initiatives. To verify it, we did a mapping of regional processes and document analysis, combined with interviews with institutional actors of the mechanisms. The results show that governance and fragmentation scenarios coexist in the region, demanding new studies and efforts to build an integrated space.

Keywords: Regional Integration. MERCOSUR. UNASUR. CELAC. Regional fragmentation. Governance.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	INFLUÊNCIAS DAS DIFERENTES ONDAS DE REGIONALISMO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL	16
2.1	Velho regionalismo, regionalismo fechado e a primeira onda de integração	19
2.1.1	Integração na Europa: federalismo, funcionalismo e neofuncionalismo	19
2.1.2	A experiência latino-americana: regionalismo fechado e estruturalismo	23
2.2	O novo regionalismo, regionalismo aberto e a segunda onda de integração	25
2.3	O regionalismo do século XXI: pós-hegemônico, pós-liberal	31
2.4	Considerações finais	36
3	MERCOSUL, UNASUL E CELAC: MAPEAMENTO INSTITUCIONAL DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	38
3.1	MERCOSUL.....	38
3.2	UNASUL.....	49
3.3	CELAC.....	55
3.4	Análise comparada das institucionalidades	57
4	AGENDAS REGIONAIS: SOBREPOSIÇÃO OU COMPLEMENTARIDADE?	60
4.1	Desenvolvimento Social	63
4.1.1	Principais agendas.....	65
4.2	Ciência e Tecnologia.....	69
4.2.1	Principais agendas.....	70
4.3	Trabalho	74
4.3.1	Principais agendas.....	76
4.4	Infraestrutura	79
4.4.1	Principais agendas.....	80
4.5	Sobreposição e Governança Regional	83
4.5.1	O regionalismo pós-hegemônico e as sobreposições	84
4.6	<i>Overlapping institutions</i>: perspectivas para a fragmentação	88
4.6.1	Sistemas complexos: a governança regional é possível?	88
4.7	Atores, instituições e desenvolvimento: o que gera a sobreposição?	95

5 CONCLUSÕES	98
REFERÊNCIAS	112
ANEXOS – ORGANOGRAMA DO MERCOSUL AMPLIADO	119
ANEXO 1 – CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC): PARTE 1	120
ANEXO 2 – CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC): PARTE 2	121
ANEXO 3 – CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC): PARTE 3	122
ANEXO 4 – GRUPO MERCADO COMUM (GMC): PARTE 1	123
ANEXO 5 – GRUPO MERCADO COMUM (GMC): PARTE 2	124
ANEXO 6 – GRUPO MERCADO COMUM (GMC): PARTE 3	125
ANEXO 7 – COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL.....	126
ANEXO 8 – DEMAIS ÓRGÃOS	127

1 INTRODUÇÃO

Convivem na atualidade diversas iniciativas regionais com vistas à cooperação e integração, baseadas em diferentes momentos do regionalismo e seus respectivos interesses. A percepção da proliferação de projetos e instâncias indica um ímpeto institucionalizante, especialmente nas relações entre os países da América Latina, que causa sobreposições regionais, o que, todavia, não necessariamente indica a concretização dos objetivos de desenvolvimento integrado.

O presente trabalho pretende compreender o desenvolvimento da integração na América Latina e sua possível lógica de fragmentação. Por fragmentação se entende a divisão da região e seu distanciamento do ideal de conformar um espaço integrado. Inicialmente, supõe-se que o objetivo principal de gerar a integração, ao não ser alcançado plenamente nas iniciativas existentes, seja fracionado em múltiplos processos, com diferentes enfoques e orientações que dificultam a coesão da região.

O objetivo desta pesquisa foi analisar se existe repetição e/ou conflito, ou complementariedade nas agendas dos processos, porque isto permitiria verificar se a percepção de diferentes vieses contribui, à sua maneira e em sentido macro, para o ideal de uma “integração latino-americana”.

Usando o pressuposto do institucionalismo, o qual afirma que as instituições seriam capazes de criar maior controle dos compromissos de cooperação, gerando mais credibilidade, bem como de melhorar os fluxos de informação e os custos de negociação, melhorar as expectativas em torno dos acordos internacionais, e, portanto, influenciar o comportamento político dos governos (KEOHANE, 1989); pretende-se também compreender como a agenda de interesses nacionais é articulada no âmbito da integração.

A análise da multiplicidade de estruturas institucionais é funcional para a compreensão de quais são os canais de negociação dessas agendas nacionais, porque leva em consideração tanto os atores institucionais como os procedimentos envolvidos nos processos decisórios, o que permite identificar como os diferentes interesses apresentados pelos Estados se traduzem na integração.

A amplificação dos temas de integração estaria diretamente relacionada com a necessidade dos governos de ampliar a sustentabilidade da integração, garantindo, a partir da concessão dos interesses da sociedade, o aprofundamento do processo

(MARIANO, 2013). Além disso, as estruturas burocráticas, por si, teriam um papel fundamental para a integração ao influenciarem as decisões do processo a partir de seus próprios objetivos enquanto organizações.

Por fim, pretende-se estabelecer se a conformação de diversas instituições e a insurgência de novos interesses para a integração viabiliza realmente a fragmentação e, para isso, faz-se necessário compreender qual é a estratégia adotada pelos governos através da multiplicidade de processos e de que modo a ausência de uma convergência entre os Estados quanto aos objetivos da integração dificulta a articulação dos mesmos. Mais do que integrarem-se à América Latina, a dificuldade dos países mostra-se contida em integrar a América Latina (COUTO, 2010), de uma forma que o regionalismo possua significado maior que o geofísico e caminhe para uma articulação política mais eficaz.

O problema apresentado é a multiplicidade de processos de cooperação e integração regional existentes na América Latina, que configuram o chamado *overlapping regionalism*, ou o regionalismo sobreposto, que pode levar a um cenário de fragmentação ou complementaridade. Para alguns autores, a efervescência de projetos regionais indicaria o esgotamento do potencial de integração da região em si (MALAMUD, 2013), o que se traduz nas dificuldades que os processos encontram para sua consolidação.

O suposto aqui desenvolvido relaciona esta proliferação segmentada de instituições, caracterizadas pela dificuldade de concretização da integração, à possibilidade de fragmentação, devido à ausência de uma concepção majoritária de “integração regional” na América Latina que permita a formação de uma base de convergência dessas iniciativas para um processo articulado.

Estudando esses diferentes processos, adota-se o recorte temático para MERCOSUL, UNASUL e CELAC; desde o ponto de vista das instituições e seus órgãos decisórios, será possível analisar quais são os objetivos que guiam a cooperação na região, como eles se articulam, e se a presença da sobreposição nestes mecanismos gera a fragmentação ou complementaridade de atuação.

A partir da compreensão de sua dinâmica institucional e seus respectivos processos decisórios, esta pesquisa analisou o fenômeno da inflação de instituições nos processos regionais e seu impacto para a consecução dos objetivos desses países com a integração. Portanto, a compreensão deste resultado permitiu uma reflexão sobre o que se compreende como “integração regional” na América Latina.

O método adotado para esta pesquisa possui três etapas principais de análise para a concretização de seus objetivos: mapeamento das instituições que compõem os processos de integração regional selecionados (MERCOSUL, UNASUL e CELAC) e exame de suas agendas através dos documentos dos órgãos decisórios; comparação de agendas e objetivos de integração, e a percepção de qual é o papel dessas estruturas sobrepostas - fragmentadas e/ou complementares - nessa visão de integração regional, a partir da perspectiva latino-americana.

Essas etapas estão interligadas, mas foram trabalhadas de formas distintas e complementares. No primeiro caso, utilizamos como metodologia o mapeamento de como os processos estão dotados de institucionalidade, percebendo quais são os órgãos decisórios que participam do processo de tomada de decisão e a formulação das agendas dos blocos, através dos documentos emitidos por esses órgãos, analisando os interesses da integração que efetivamente foram negociados e trabalhados pelas instâncias decisórias.

A delimitação do foco da análise nos processos MERCOSUL, UNASUL e CELAC se justifica por dois argumentos: o primeiro é a escolha de processos nos quais o Brasil participa enquanto ator. O segundo, está delineado nos diferentes contextos em que surgem esses processos, o que permitiu, também, uma análise conjuntural na percepção de diferentes interesses para a integração. Esta parte da pesquisa se fundamentou no levantamento de documentos e dados oficiais – presentes em sítios na Internet e em publicações dos próprios órgãos decisórios e dos blocos -, assim como em bibliografia especializada sobre o assunto e notícias veiculadas pelos meios de comunicação.

A análise dos documentos e ações deu-se a partir de um ponto de vista institucionalista (KEOHANE, 1989), tendo como prerrogativa que as instituições serviriam, em contexto regional, como instrumentos para a viabilização das estratégias políticas dos Estados. Conforme abordado, para esta perspectiva teórica, a importância das instituições internacionais recai sobre sua capacidade de influenciar os interesses e ações dos Estados.

O primeiro eixo da pesquisa permitiu, portanto, a construção de um mapa regional tanto sobre a institucionalização dos processos selecionados, quanto a percepção dos temas em pauta na agenda sobre integração regional. Esse mapeamento foi a base para a segunda etapa da pesquisa que os analisou comparativamente, na busca por semelhanças e divergências, possibilitando a

construção da teorização sobre a existência da fragmentação ou não na integração, uma vez que a comparação de agendas e objetivos de integração serviu para ilustrar a existência de uma possível complementariedade ou sobreposição de interesses entre os processos pesquisados.

A partir de um mapeamento dos termos considerados mais densos ou relevantes dentro da agenda de integração, demos início à análise sobre a sobreposição ou complementariedade das instâncias e trabalhos desenvolvidos entre MERCOSUL, UNASUL e CELAC, a partir de um novo recorte de pesquisa: comparação entre dois temas selecionados no qual existia institucionalização ou foros de discussão específicos em todos os três blocos; e a comparação entre dois outros temas, considerados como essenciais para o desenvolvimento da integração, em que estas instituições e foros existam simultaneamente em apenas um ou dois mecanismos regionais.

Assim, também analisamos como a intensificação e abordagem dos temas selecionados, bem como as posições adotadas pelos blocos em relação aos mesmos se vinculam com as diferentes concepções de integração que hoje estão presentes na América Latina: regionalismo aberto e regionalismo pós-liberal. Esta análise foi útil a partir do entendimento de que o estudo da evolução dos interesses dos países para alcançar o desenvolvimento, desde o ponto de vista de suas características e conceitos, permite uma maior previsibilidade na percepção dos interesses que conformarão as agendas, conforme sua conjuntura.

O mapeamento elaborado também fundamenta a terceira etapa da pesquisa que debateu qual seria a proposta de integração regional a partir de uma perspectiva latino-americana e como essa se acomoda dentro do cenário internacional. O que se discute, neste ponto é se os objetivos dos países com a integração estão sendo alcançados, em algum nível, mesmo diante de um cenário de fragmentação (o que em princípio já seria um indicador de dificuldade de atingir esses objetivos); ou se os problemas no aprofundamento e articulação dos projetos, diante da multiplicidade de temas e instituições simultâneas, gera a segmentação e, por conseguinte, a falta de coesão no espaço regional.

Compreender quais são os interesses e, conseqüentemente, como está composta a agenda a integração, além de como se dá o funcionamento dos distintos processos possibilitou perceber se a pluralidade de mecanismos se justifica (situação de complementariedade) ou se existe uma dificuldade de convergência e

consequentemente um cenário competitivo (situação de fragmentação).

Destarte, a dissertação foi dividida da seguinte forma: o segundo capítulo apresenta uma discussão sobre o que a integração representa para os governos envolvidos, as ondas de regionalismo e sua influência para o desenvolvimento das principais correntes teóricas que analisam a integração, a fim de compreender o que os Estados buscam ao se integrarem e quais são as implicações deste conjunto de fatores para a construção dos mecanismos regionais, para a previsão de sua institucionalidade e dos temas prioritários.

No terceiro capítulo descrevemos as estruturas institucionais adotadas por MERCOSUL, UNASUL e CELAC, no intuito de perceber em sua institucionalidade os objetivos da integração, agenda e, por fim, em quais temas os mecanismos convergem. Assim, o quarto capítulo cumpriu a função de, a partir de estudos de temas selecionados, discutir a sobreposição ou complementaridade dos blocos. Para o mesmo foram selecionados dois temas dotados de institucionalidade ou foros de discussão (Ciência, Tecnologia e Inovação; e Desenvolvimento Social), para, através de suas agendas, perceber se os mesmos são convergentes em sua atuação, ou se, dentro dos blocos os interesses de trabalho variam; e mais dois temas (Trabalho; e Infraestrutura e Planejamento) cuja seleção foi feita a partir dos que não possuem foros específicos simultâneos em todos os três blocos, mas cujo debate e trabalho mostram-se indispensáveis ao processo de integração regional almejado.

Neste capítulo, realizamos ainda um debate teórico a partir das perspectivas apresentadas pelas agendas, acerca das possibilidades apresentadas pela sobreposição regional: governança e complementaridade ou fragmentação, contrapondo a recente e relevante discussão da academia sobre prática percebida na América Latina na análise apresentada.

Nas conclusões, analisamos as implicações da proliferação institucional segmentada para o desenvolvimento da coesão regional, discutindo se o cenário é de fragmentação ou complementaridade, o que poderia ser definido por fragmentação na América Latina, se a mesma representa, de fato, um impasse para a integração regional, a partir dos resultados obtidos, e quais são as perspectivas para a complementaridade ou competição de mecanismos.

2 INFLUÊNCIAS DAS DIFERENTES ONDAS DE REGIONALISMO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O presente capítulo considera o desenvolvimento das ondas de regionalismo a partir da segunda metade do século XX, a despeito do pessimismo com relação à cooperação internacional apresentado pelos primórdios do desenvolvimento das Relações Internacionais, e se destina a analisar como estas diferentes ondas influenciaram no entendimento da integração regional, a partir das correntes teóricas que vigoraram em cada período e dos interesses que guiaram os Estados a buscarem se integrar. O que se pretende é compreender a evolução do pensamento integracionista, de acordo com o contexto dos movimentos políticos que sustentaram sua argumentação, através do debate regionalista, e, por conseguinte, perceber as influências dos diferentes períodos, teorias e interesses na criação da sobreposição de instituições regionais.

Por que os Estados se integram? Diversos são os autores e as teorias que se dedicaram a analisar as motivações da integração, conforme abordaremos neste capítulo. No entanto, de maneira geral, pode-se dizer que os Estados, como entes racionais, têm objetivos por trás da associação regional que podem ser: alcançar em conjunto algo que não poderia ser conquistado de maneira individual; aumentar o poder de barganha com os vizinhos através da cooperação; não ser excluído de negociações regionais; usar a região como plataforma para a inserção internacional, ou como modo de participar de um cenário competitivo; dentre outros.

Assim, neste capítulo buscamos destacar os três principais momentos onde houve maior estímulo às mobilizações para a integração e à construção de arranjos regionais. Cada tipo de regionalismo tem as suas motivações, que mudam ao longo do tempo, acompanhando as diferentes conjunturas, e que, por si, produziram perspectivas teóricas que influenciaram diretamente na forma que as instituições criadas em ditos períodos assumiram.

O debate acerca das influências no momento de criação dos mecanismos regionais torna-se importante para a compreensão, no próximo capítulo, de suas estruturas institucionais, uma vez que os organismos regionais, ainda que evoluam de modo a se adaptar às disposições de um novo período, seguem carregando consigo características de sua conformação inicial. Esse tipo de posicionamento, característico da teoria institucionalista e chamado de *path dependance*, ou a dependência do

caminho, afirma que as estruturas são carregadas de significados, derivados de seus contextos teóricos e práticos. Desta forma, o entendimento da conexão entre o momento da criação de uma instituição e sua conformação institucional e desenvolvimento se tornam úteis para a compreensão da proliferação de mecanismos e o consequente cenário de sobreposição regional na América Latina.

Contudo, antes de que se possa passar à análise das etapas do regionalismo, é preciso fazer uma importante diferenciação conceitual, adotada por este trabalho para a compreensão dos movimentos ao redor do globo. Devido às grandes mudanças que vêm ocorrendo em contexto regional, os termos “regionalismo” e “integração” têm sido amplamente e indistintamente utilizados para conceituar os processos existentes e que se originam. Contudo, existem diferenças práticas em sua semântica, cujo entendimento ajuda na compreensão das dinâmicas regionais.

Um dos principais teóricos da integração, Ernst Haas, em 1958, definiu a integração como o processo através do qual os atores políticos provenientes de ordenamentos nacionais distintos são persuadidos a transladar suas lealdades, expectativas e atividades políticas a um novo centro, cujas instituições possuam ou reclamem jurisdição sobre os Estados nacionais existentes (HAAS, 1958). Já o termo regionalismo é responsável por conceituar um movimento mais amplo, representando o processo, ou o movimento político mediante o qual os Estados e atores não estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma região.

Segundo Söderbaum (2004), o regionalismo faz referência a um fenômeno geral, que está presente em quase todo o mundo e representa as ideologias que criam, mantêm ou modificam a provisão dos interesses de uma região específica. Assim, a integração regional estaria inserida no contexto do regionalismo, que representa, de fato, a movimentação política que incentiva os processos de associação e cooperação.

Outra conceptualização, mais econômica, a ser considerada é a apresentada por Maria Regina Soares de Lima, ao debater que a

Integração implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de

políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação (LIMA, 2013, p. 178-179).

A presente análise não pretende esgotar o vasto campo das teorias, mas, de maneira breve, destacar os principais desenvolvimentos teóricos que marcaram as diferentes etapas do regionalismo, a fim de compreender o seu papel para a concepção e execução dos processos de integração regional. Também não se buscará realizar juízo de valor, uma vez que o entendimento compartilhado é o de que as teorias têm o papel de orientar a análise a partir das variáveis que se apresentam.

O capítulo está dividido em quatro partes. Em primeiro lugar, é debatida a primeira onda de regionalismo, também conhecida como velho regionalismo ou regionalismo fechado, e as teorias que influenciaram nos processos de integração desse momento. Considerando as diferentes motivações, a análise divide-se entre a integração na Europa e as perspectivas federalista, funcionalista e neofuncionalista; e a América Latina e o estruturalismo decorrente do regionalismo fechado.

A seguir, é abordada a segunda onda, o novo regionalismo ou regionalismo aberto, e a pluralidade de teorias que floresceram neste período, considerando a tendência econômica neoliberal vigente e a crise que os processos de integração vivenciaram desde a onda anterior e que geraram a necessidade de novos direcionamentos institucionais. Assim, são abordadas as teorias da interdependência, institucionalista e intergovernamentalista.

Em um terceiro momento, debatem-se as correntes teóricas influentes no “novo regionalismo”, também conhecido como regionalismo do século XXI, regionalismo pós-hegemônico, ou regionalismo pós-liberal. Devido ao enfoque político para a integração regional aportado por esta onda, as teorias analisadas neste âmbito - o neorrealismo e o construtivismo - que não surgem neste momento, mas vêm se desenvolvendo desde o final da Guerra Fria, justificam-se, pois são consideradas norteadoras de alguns debates contemporâneos.

Por fim, são apresentadas as considerações finais deste capítulo de introdução teórica ao conteúdo da pesquisa e dissertação apresentados.

2.1 Velho regionalismo, regionalismo fechado e a primeira onda de integração

2.1.1 Integração na Europa: federalismo, funcionalismo e neofuncionalismo

Durante o final da década de 1940 e a década de 1950, após a Segunda Guerra mundial, o continente europeu, foi palco de aproximações entre alguns de seus países. A ideia inicial passava pela articulação de setores específicos para sua reconstrução, e a cooperação entre os países foi apontada por alguns líderes como o Primeiro Ministro britânico Winston Churchill (LESSA, 2003) como uma maneira de se alcançar a manutenção da paz, mas que, por outro lado, também serviria como forma de controle do desenvolvimento integrado. Assim, entre 1952 e 1957, constituíram-se as Comunidades Europeias do Carvão e do Aço (1952), da Energia Atômica (Euratom, 1957) e a Comunidade Econômica Europeia (1957).

Este seria, segundo Bhagwati et al (1999), o início da primeira onda de regionalismo, chamada também de velho regionalismo, que para Söderbaum (2015) poderia ser analisada em dois momentos distintos: o europeu e o restante do mundo. A diferenciação no ímpeto regional se daria devido às motivações que incentivaram o debate e a construção da integração nas diferentes localidades. Enquanto a Europa buscou a integração regional através da articulação de setores estratégicos, conforme explicitado, com finalidades associativas de controle e manutenção da paz, no restante do mundo, especialmente na América Latina e na África, e em menor escala na Ásia, o sucesso da integração europeia repercutiu como inspiração pela busca do desenvolvimento econômico.

Esta afirmação não implica em dizer que a integração europeia não possuía, em si, um viés comercial, visto que a primeira onda do regionalismo é fortemente marcada pela remoção de barreiras de importação e o estabelecimento de Acordos Preferenciais de Comércio dirigidos pelos governos (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2013). O que pretende-se esclarecer são as diferentes conjunturas que motivaram a busca de cooperação com os vizinhos, nos distintos casos. No continente europeu, naquele momento, a integração tinha por objetivo manter a paz, após um período de guerras que abalou a região. Assim, a preocupação com a segurança influenciou no desenvolvimento dos primeiros acordos, que versavam sobre temas estratégicos, energéticos e bélicos.

De modo a compreender a evolução das novas dinâmicas regionais, durante esse período, algumas teorias (fossem teorias específicas sobre estes movimentos, ou teorias de relações internacionais mais amplas, aplicadas ao estudo da integração) ganharam destaque. Söderbaum (2015), ao sinalizar as diferenças entre os dois momentos do velho regionalismo, ressalta também as diferenças teóricas e ideológicas que embasaram os momentos. No contexto europeu, as discussões teóricas mais proeminentes encontravam-se estruturadas ao redor dos pensamentos federalista, funcionalista e neofuncionalista.

O federalismo, representa um sistema político que inspirou os atos pioneiros de integração europeia, mais do que uma teoria, pois propunha a formação de um novo tipo de “Estado”, através do compartilhamento das funções de governo dos associados a um novo poder central federal. Seus preceitos já estavam presentes na sociedade e nos discursos europeus¹, mas tomaram novo vigor com o fim da guerra. Conforme abordado, Lessa (2003, p. 21-27), explicita que Churchill acreditava na manutenção da paz entre os vizinhos, e que isso se daria com a construção de uma federação europeia, os “Estados Unidos da Europa”, inspirado no exemplo da América, demonstrando a influência do pensamento federalista sobre as lideranças europeias.

Contudo, a ideologia federalista não condiz com o desenvolvimento do processo de integração europeu no velho regionalismo, que foi colocado inteiramente a serviço de objetivos e setores estratégicos, estabelecendo as bases para o estudo da teoria funcionalista. Esta corrente de pensamento, cujo principal expositor é David Mitrany (1943), buscava estudar o funcionamento das organizações internacionais e analisar como a criação de agências especializadas poderia conduzir a cooperação entre os Estados e que apresentavam, como característica, um otimismo singular, diante do padrão realista da época, quanto às possibilidades de cooperação e construção da paz (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

O funcionalismo também tem suas bases na manutenção da paz, mas diferentemente do federalismo, a forma da integração estaria delimitada por sua função (SÖDERBAUN, 2015, p. 6). Esta teoria previa que a transferência de soberania

¹ Conforme destaca Nunes (2005, p. 311), poderia se “referenciar a Liga Internacional da Paz e da Liberdade, organização pacifista fundada em 1867, em Berna, por Charles Lemmonier, organização que publicou em 1869 um Manifesto em que defendia a criação dos Estados Unidos da Europa [...]” como marco temporal da discussão de um ideal federalista pan-europeu.

gradual, através de funções de caráter técnico (não-político), exercidas de forma compartilhada aproximaria as nações de maneira pacífica. Para os funcionalistas, ao separar as questões técnicas das questões políticas, os problemas seriam resolvidos de maneira especializada, tornando mais fácil a integração regional.

Conforme destaca Mariano (2013), a atividade funcional, segundo Mitrany, contribuiria para a paz mundial, uma vez que a cooperação técnica “levaria à integração internacional que tenderia a promover uma unificação econômica que, por sua vez, poderia levar em última instância à unificação política” (2013, p.26), seguindo a ideia de uma doutrina da ramificação. Contudo, o desenvolvimento da integração europeia não ocorreu conforme as disposições desta corrente teórica, deixando claro que havia deficiências em sua explicação metodológica.

De noções primárias como o federalismo e o funcionalismo, chega-se ao neofuncionalismo, inicialmente proposto por Ernst B. Haas, uma das principais perspectivas teóricas, cujas influências e análises perduram entre os escritos na academia. O neofuncionalismo foi criado para explicar o processo de integração europeu, ainda em seu início. Esta corrente teórica define integração como o “processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior” (HAAS, 1964, p. 170). Esse processo estaria ligado ao desenvolvimento de uma nova identificação do Estado, na qual o mesmo não reconheceria os benefícios futuros em seus próprios governos nacionais, devendo buscar a cooperação.

Conforme destacam Mariano e Mariano, quatro seriam as motivações para a integração regional proposta por Haas:

- desejo de promover a segurança numa dada região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum;
- promover a cooperação para obter desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar;
- interesse de uma nação mais forte em querer controlar e dirigir as políticas de seus aliados menores, por meio de persuasão, de coerção ou de ambos;
- a vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais numa entidade mais ampla. (MARIANO; MARIANO, 2002, p.9)

De acordo com a teoria, o processo de integração começaria em um núcleo central funcional, constituído pelos governos e as burocracias especializadas, e, a partir deste seria impulsionado. Sua expansão, chamada *spillover* (cuja denominação remete à noção de esparramar), atingiria a sociedade e, a partir da mesma, mobilizaria

grupos de interesses contra ou a favor da integração, criando uma dinâmica própria para o processo.

De fato, essa é uma das características que diferem a teoria de Haas do funcionalismo, na qual a ideia inicial de *spillover* já estava presente, através da doutrina da ramificação. Os funcionalistas acreditavam que a racionalidade técnica, da qual os processos estavam dotados, garantiria a continuidade da integração, o que acabou não se concretizando. O neofuncionalismo, através de Haas é que estabelece a necessidade de se atentar e se buscar compreender os interesses dos atores envolvidos no processo e sua capacidade de influenciar a transferência de parcelas da soberania para a esfera transnacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Nesse sentido, é importante destacar o papel exercido pelas elites burocráticas, governamentais e privadas, que apenas se empenhariam para o desenvolvimento de instituições e cooperação caso acreditassem que seria possível alcançar ganhos, tanto materiais, quanto em uma visão macro de inserção internacional.

Conforme estabelecido, o neofuncionalismo estabelecia a necessidade de transferência de competências a uma entidade superior. Neste ponto, percebe-se a importância das instituições no processo de integração regional, e mais, como o *spillover* estaria diretamente ligado à pressão para a criação de uma burocracia que possa administrar as questões relativas à integração e atender as suas demandas.

Assim, a integração, que pode ter sua origem em um contexto econômico, técnico ou social, acabaria levando a um processo também político, pois a partir de um determinado ponto, seriam necessárias instituições supranacionais que atuariam como mecanismo eficaz para que se pudessem solucionar os problemas e organizar as operações da cooperação, levando à politização das decisões. Por isso, a supranacionalidade seria consequência direta do aprofundamento da integração através do *spillover*.

Contudo, devido à politização, deve-se destacar que uma das importantes contribuições do neofuncionalismo é pressupor a aproximação de valores das elites dos Estados para a promoção da integração. É nesse aspecto que, além da institucionalização, torna-se claro para os neofuncionalistas a necessidade de democratização do sistema político, pois permite a participação dos diversos grupos de interesses e, conseqüentemente, através da sua representação, possibilita a manutenção e aprofundamento.

Tanto por razões teóricas, quanto empíricas (com a crise da integração na

Europa no final da década de 1960), o neofuncionalismo recebeu diversas críticas, ainda nos anos 1960 e 1970, em virtude de suas previsões nem sempre se realizarem, não apenas no resto do mundo, mas até mesmo na Europa. Este movimento levou a uma revisão do pensamento neofuncionalista, novas análises foram elaboradas (e algumas, inclusive, mais contemporâneas²) mas, sem maiores sucessos, e a perspectiva chegou a ser chamada de obsoleta pelo próprio Haas (Haas, 1975). Em sua autocrítica, Haas “apontou como os três principais problemas da teoria neofuncionalista as suposições de que: um modelo institucional definido marcaria os resultados da integração; o processo teria uma única direção; e o incrementalismo seria a principal forma de tomada de decisão” (MARIANO; MARIANO, 2002, p.59).

Contudo, alguns dos ideais neofuncionalistas, como a ideia de que a cooperação entre os Estados deriva do aumento de sua interdependência ou a importância dada à criação de instituições para o desenvolvimento dos processos de integração continuou a permear as teorias posteriores, comprovando a importância da contribuição teórica.

Ainda que tenha sido desenvolvido a partir de uma perspectiva eurocêntrica, os estudos neofuncionais trataram também de se definir como perspectiva abrangente e diversos foram os estudos realizados em perspectiva comparada com o resto do mundo³. De fato, o sucesso da experiência europeia repercutiu internacionalmente e assim, pode-se dizer que desencadeou o desenvolvimento da primeira onda de regionalismo.

2.1.2 A experiência latino-americana: regionalismo fechado e estruturalismo

A partir da década de 1960, em diversas partes do mundo foram percebidos movimentos integracionistas, inspirados pelo modelo europeu e, no entanto, conforme abordado, havia uma diferença na motivação dos países, que buscavam facilitar o seu desenvolvimento econômico (SÖDERBAUM, 2015, p. 8). Na América Latina, estes ideais eram fortemente respaldados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), que buscava fomentar o intercâmbio regional para, na ausência de complementariedade produtiva, impulsionar o desenvolvimento dos países da região,

² Cf. SCHMITTER; MALAMUD, 2004.

³ Para análises comparadas com a América Latina, Cf. HAAS, 1961 e HAAS; SCHMITTER, 1964, por exemplo.

a partir da complementariedade econômica.

Assim, o principal interesse da integração da América Latina nesse período estava relacionado à criação de um ciclo virtuoso de desenvolvimento, através do desenvolvimento de uma economia de escala. Nesse sentido, buscou-se utilizar a industrialização como forma de colocar a associação regional a serviço da integração produtiva e o grande marco temporal dessa forma de regionalismo no continente foi a criação, em 1960 da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, ALALC.

Uma das principais teorias que guiaram a integração neste período foi o estruturalismo, que através da figura de Raúl Prebisch, secretário executivo da CEPAL, buscou criar um amplo espaço econômico na América Latina, a fim de aumentar a substituição de importações regionalmente. Em referência a Prebisch (1959), Söderbaum (2015, p. 9), explicita que o ideal apresentado era o de que “a liberalização do comércio intrarregional combinada com o protecionismo oferecia a possibilidade de criação de economias de escala e maiores mercados, funcionando como estímulo a industrialização, crescimento econômico e investimento”. O estruturalismo se baseava na ideia de que a cooperação entre os países não aconteceria por mecanismos existentes, ou na adaptação das estruturas para mudança econômica, mas através da transformação estrutural para o estímulo da criação de oportunidades de comércio e a industrialização.

Esta primeira etapa simboliza o regionalismo fechado, que centrou-se, então, na América Latina, em industrialização e complementariedade produtiva, cercada por altas doses de protecionismo. De fato, a ALALC teve seu sucesso comprometido, em pouco tempo, devido ao forte sentido de protecionismo que orientava a produção em países-chave, como Argentina, Brasil e México, e que gerava infrutíferas reduções tarifárias, com muitas exceções produtivas. Além disso, o velho regionalismo foi prejudicado pela ascensão de governos militares na região, e as duras crises econômicas, derivadas das crises do petróleo e do endividamento externo dos países, que atingiram a todo o globo.

Com a chegada da década de 1970, a integração regional chegou a um momento de estagnação e crise, não apenas na América Latina, mas também na Europa, onde o período ficou conhecido como “euroesclerose”, devido às dificuldades não apenas políticas, mas econômicas⁴. Essas dificuldades fomentaram a

⁴ A situação que se apresenta na década de 1970 esteve marcada pela repercussão da dificuldade de concertação política na Europa durante a década de 1960 com o episódio conhecido como “*la chaise*

necessidade de que a integração e o regionalismo assumissem outro tipo de arranjo, durante a década de 1970 e 1980⁵.

2.2 O novo regionalismo, regionalismo aberto e a segunda onda de integração

Em meados da década de 1980 e início da década de 1990, uma nova onda de regionalismo surgiu, com o relançamento da integração europeia e a apresentação de um novo contexto internacional, marcado pela globalização. Esse impulso estimulou a criação de processos de cooperação ao redor do mundo, inclusive na América Latina, e possuía características diferentes do primeiro.

À diferença da primeira onda de regionalismo, o movimento marcado pela globalização caracterizou-se pela “multidimensionalidade e pluralismo dos fenômenos regionais” (SÖDERBAUM, 2015, p. 9). Conforme abordado, tornou-se imperativo, a partir da década de 1970, que a integração regional assumisse uma diferente configuração e, conseqüentemente, diversas foram as perspectivas teóricas que frutificaram neste período. Várias destas abordagens ou seus desdobramentos, ainda hoje, se dedicam à análise da integração regional e torna-se arriscado localizar no tempo, entre as duas novas ondas de regionalismo, o uso destas teorias⁶. Assim, o que se pretende nesta seção é assimilar as principais abordagens que se destacam com o contexto do movimento regional em destaque.

Previamente, estabeleceu-se que o neofuncionalismo aportou importantes contribuições ao estudo da integração regional. Uma delas foi a ideia de que haveria certo grau de interdependência entre os países no sistema internacional, que serviu de base para a teorização realizada, anos mais tarde, em 1971, 1977 e 1989, por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. O conceito de interdependência proposto pelos autores defende que a mesma se cria a partir da reciprocidade nas relações entre os atores no sistema internacional, cujos comportamentos produziram efeitos uns nos

vide”, quando a França suspendeu sua participação no Conselho de Ministros, e se agravou com os problemas econômicos representados pela crise do petróleo.

⁵ Ainda nos anos 1980 houve uma tentativa de reconfiguração da integração na América Latina com a criação da Associação Latino-Americana de Integração, ALADI, cujo foco deixa de ser comercial, e passa a centrar-se na integração. Entretanto, devido a sua abrangência, a ALADI acabou se tornando um “projeto guarda-chuva”, cuja principal função foi a de traçar diretrizes para os processos de integração regional que a seguiram.

⁶ Mesmo as teorias que surgiram durante o velho regionalismo ganharam releituras com a evolução do regionalismo, como é o caso do neofuncionalismo cujas derivações “neo” são encontradas na literatura atual.

outros. Embora esta não seja uma teoria necessariamente de integração regional, a interdependência serviu para endossar a necessidade de cooperação entre os países, o que, muitas vezes, levou a processos regionalizantes.

Deve-se recordar o contexto mundial no surgimento da teoria da interdependência. As alterações do sistema internacional nas décadas de 1970 e 1980, com a globalização, as crises e a Guerra Fria, exigiram novos requisitos dos países para a competição internacional. Um maior dinamismo econômico se fazia necessário, devido à pressão para uma maior inserção internacional e comercial, o que tornou imperativo que os países buscassem novas formas de se desenvolver e de articular seus interesses internamente. O novo contexto acabou gerando uma urgência para que os países desenvolvessem estratégias de cooperação internacional, pois muitas vezes, os planos econômicos nacionais eram insuficientes. Esse ímpeto resultou na multiplicação da interdependência, interligando interesses governamentais, e expandindo a criação de blocos econômicos.

Conforme destaca Mariano,

A expansão dos blocos econômicos é então um reflexo das pressões provocadas pela assimetria de poder no plano internacional, aumentando os riscos econômicos e políticos dos países que permanecem fora dessa estrutura de blocos, solapando a possibilidade do país optar por permanecer independente. Isso fez com que Estados em desenvolvimento, geralmente pouco propensos a investir em instituições internacionais procurassem apoiá-las (MARIANO, 2013, p.45).

Assim, os processos de integração regional criariam formas de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento, que difeririam das instituições multilaterais devido ao nível de comprometimento, no que diz respeito à cessão de soberania e às alterações no *status quo* dos Estados participantes.

Ainda sobre essa perspectiva, uma das maiores contribuições da teoria da interdependência é sua capacidade de aliar os conceitos realistas e liberais no estudo da cooperação internacional. Os autores da teoria da interdependência ressaltam que o comprometimento dos Estados nessas relações nem sempre gera consequências benéficas, mas, pelo contrário, podem ser fontes de conflitos, custos e usado como recurso de poder, além de ser atuar como uma forma de restrição da autonomia dos Estados no processo decisório.

A teoria da interdependência possui um aspecto restritivo pois não pretende analisar as relações entre os Estados como um todo, centrando-se em aspectos que podem influenciar os demais. Além disso, não está preocupada em como os efeitos

difusos de sua existência atingem a todo o grupo de países do sistema internacional, mas concentra-se nas relações entre Estados específicos, que são regidas por regras, normas e procedimentos que controlam seus efeitos. Assim, a priori, é impossível afirmar se os benefícios da cooperação seriam maiores do que os custos, principalmente porque a maior parte das relações de interdependência se desenvolvem em caráter assimétrico, mas é neste ponto que a criação de instituições ganha relevância, pois facilitam a coordenação de políticas e reduzem os custos da interdependência. (NOGUEIRA; MESSARI 2005, p.87-88).

Por afetar os grupos de interesse nacionais, a teoria da interdependência também teve um importante papel para o debate e a inserção de novos atores internacionais como as empresas multinacionais e as organizações internacionais, ainda que o Estado ocupasse posição de centralidade. O que a abordagem da interdependência buscava era demonstrar como a cooperação internacional poderia ser explicada tendo por base a política contemporânea, sem partir do pressuposto de que o objetivo seria o alcance da paz e da prosperidade, como fizeram outras correntes liberais.

Contudo, com o passar dos anos, as disposições desta teoria foram muito desacreditadas, principalmente por não terem sido capazes de prever o retorno à polarização na política mundial na década de 1980⁷. Como afirmam Nogueira e Messari (2005, p. 89), “não havia sinais concretos, como sugeriram Keohane e Nye, de mudança no sentido de um sistema mais interligado e interdependente, “governado” por meio de organizações e regimes de cooperação”. Assim, outras perspectivas se somaram na busca da compreensão dos movimentos de cooperação e associação internacional.

Uma destas novas perspectivas é apresentada pela teoria institucionalista, que, como a teoria da interdependência se baseava no pressuposto de que com a criação de instituições poderiam se aprofundar os níveis de cooperação entre os países. Ainda que esta crença tenha influenciado no desuso da teoria anterior, a teoria institucionalista vai além da análise dos princípios que mantêm a cooperação dos Estados, questiona o perpétuo estado de natureza da sociedade internacional e, ao reconhecer que existe uma anarquia, e, portanto, uma descentralização do poder, tem por objeto de estudo a tendência institucionalizante, de convergência entre os

⁷ Cf. RIBEIRO HOFFMANN; KFURI; COUTINHO, 2007.

Estados, bem como as instituições que compõem o sistema.

Robert O. Keohane, principal expoente também dessa corrente, define o termo instituições como sendo “um conjunto de regras permanentes e conectadas (formal ou informal) que definem os papéis comportamentais, limitam a ação e compartilham expectativas” (KEOHANE, 1989, p. 3). Assim, o que se busca compreender são os impactos causados pelas instituições sobre a ação estatal, pois, segundo essa teoria, as mesmas seriam capazes de condicionar o relacionamento entre os governos ao influenciarem a habilidade de controle dos compromissos de cooperação, gerando mais credibilidade; melhorar os fluxos de informação e os custos de negociação; e melhorar as expectativas em torno dos acordos internacionais.

Mariano, sintetiza o pensamento de Keohane ao afirmar que

A base para a integração está dada quando duas condições são cumpridas:
1) quando os atores possuem alguns interesses em comum, havendo expectativa quanto à possibilidade de ganhos com a cooperação;
2) quando a variação no grau de institucionalização se refletir no comportamento dos Estados, pois as instituições internacionais não são fixas, estando em constante mutação ao longo do tempo. (MARIANO, 2013, p. 49).

A diferença das teorias que a antecederam, como a da interdependência ou o neofuncionalismo, o institucionalismo permite entender quais são os canais de representação das demandas da sociedade, ampliando o papel ativo da sociedade enquanto influentes no processo de integração. Dessa forma, não apenas as elites econômicas e burocráticas importam no desenvolvimento do regionalismo, mas abre-se um espaço para que haja a intervenção de grupos de interesse no processo de tomada de decisão governamental.

Essa abertura à participação e à amplificação dos temas de integração estaria diretamente relacionada com a necessidade dos governos de ampliar a sustentabilidade dos processos, garantindo, a partir da concessão dos interesses da sociedade, o aprofundamento das negociações. Além disso, as estruturas burocráticas, por si, teriam um papel fundamental para a integração ao influenciarem as decisões do processo a partir de seus próprios objetivos enquanto organizações.

O institucionalismo surgiu na Ciência Política como forma de compreender o papel das instituições na sociedade e seus estudos foram retomados pelos internacionalistas diante do crescimento das teorias baseadas em perspectivas realistas. Contudo, uma crítica que pode ser levantada quanto ao seu desenvolvimento é que não se encontra uma unidade na teoria, pois a mesma está

dotada de diversas vertentes (como a racionalista, a histórica e a sociológica), constituindo uma “massa amorfa”⁸ que congrega valores das diferentes teorias regionais.

Outra importante teoria para este período é a do intergovernamentalismo, que enxerga os Estados como atores fundamentais para a integração, uma vez que são dotados de racionalidade. Segundo esta perspectiva, a decisão para a cooperação internacional seria elaborada em três passos:

- A definição das preferências nacionais dos Estados
- A barganha para o alcance de seus interesses
- A criação (ou ajuste) de instituições para assegurar os resultados diante da insegurança do plano internacional. (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p.68-69).

Para o intergovernamentalismo, a crescente interdependência entre os países gera externalidades que podem ser positivas ou negativas. De modo a mitigar as externalidades negativas, ou seja, os custos para grupos socialmente importantes, os Estados buscam a cooperação internacional. Contudo, essa cooperação, ainda que atenda às demandas de atores nacionais, apenas considera o Estado como ator, uma vez que o mesmo formula suas preferências de maneira racional e supõe que a atuação dos elementos não-estatais estaria inclusa na intervenção dos Estados.

Durante o período de barganha, as preferências expostas por estes Estados racionais tornam-se objeto de negociação e a consecução dos objetivos depende do poder relativo de cada Estado. Também deve-se mencionar, que devido à racionalidade envolvida, os Estados apenas decidem barganhar se os custos de participar de uma integração forem menores do que os custos de não participar.

Por fim, de modo a garantir o resultado do processo, há a formação de instituições que visam garantir a continuidade do processo de cooperação, uma vez que, esta perspectiva, dotada de percepções realistas, enxerga a sociedade internacional como um espaço competitivo anárquico. Contudo, deve-se destacar que estas instituições possuem diferentes características da solução apresentada pelo neofuncionalismo. O que se propõe é a adoção de mecanismos de tomada de decisão e negociação estatal, até mesmo com possibilidade de se estabelecer limites à soberania dos Estados participantes, mas nunca à supranacionalidade.

⁸ Cf. SCHMITTER, 2010.

Ademais das perspectivas políticas que regeram este período, deve-se ressaltar, que no campo econômico destacava-se o pensamento neoliberal, que pregava o reforço do setor privado na economia, a liberalização econômica e o livre comércio. O entendimento desta conjuntura torna-se imperativo para a compreensão da segunda onda de regionalismo, também chamada de novo regionalismo, uma vez que suas influências impactaram os processos de integração ao redor do mundo.

No continente europeu, por exemplo, houve o relançamento do projeto de integração, com a adoção do Ato Único, que gerou um novo impulso ao modificar o tratado da Comunidade Econômica Europeia, fomentando bases para a criação de um mercado comum e a unificação econômica. Já na América Latina, guiado pelas medidas do Consenso de Washington, considerava-se estratégica a liberalização e abertura das economias, e dava-se a oportunidade ao setor privado de substituir ao Estado na promoção da integração regional (MENDONÇA JUNIOR, 2014).

Na América Latina, esta segunda onda estava baseada no conceito de “regionalismo aberto”, proposto pela CEPAL, que reformula suas previsões sobre as possibilidades de inserção internacional dos países da região, enxergando na integração regional um viés competitivo, voltado para formação de blocos com um viés econômico, buscando o desenvolvimento comercial e a eliminação de barreiras. Essa nova lógica, claramente inserida no contexto neoliberal, estaria também marcada pela consecução de projetos de integração com países de diferentes níveis de desenvolvimento, com instituições de cunho intergovernamental, que se revelaram como de baixa institucionalidade e que se limitam a buscar promover a inserção internacional de seus países (MARIANO, 2013).

Assim, percebem-se fortes influências das teorias apresentadas nos processos de integração deste período: a crescente interdependência gera a necessidade da criação de instituições, com o objetivo de redução dos custos regionais e o alcance dos interesses individuais dos atores (notadamente, neste contexto, a inserção internacional e o desenvolvimento econômico), mas, ao mesmo tempo, esta perspectiva racional dos Estados favorece, em um momento econômico neoliberal, a formação de órgãos regionais estritamente intergovernamentais, com pouca ou nenhuma autonomia decisória.

Em nenhum momento, os interesses do momento do regionalismo anterior, de alcançar o desenvolvimento, desaparecem, mas, influenciados pelo período político, o que se produz é uma nova forma de compreender como os objetivos seriam

alcançados, o que no caso, estava diretamente ligado a uma abertura de mercados diante da globalização e a possibilidade de inserção internacional. Essa nova perspectiva influenciou a criação de novas instituições, voltadas a desempenhar o papel necessário para a concretização do desenvolvimento, segundo as percepções políticas e teóricas da época.

É nesse contexto que surgiu, em 1991, o MERCOSUL, fruto de negociações, inicialmente bilaterais entre Brasil e Argentina, com a participação de Paraguai e Uruguai como membros plenos, e, que mais recentemente, em 2012, recebeu também a adesão da Venezuela. O MERCOSUL tem por objetivo estabelecer a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação de barreiras alfandegárias e a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) que favorecesse o desenvolvimento de uma política comercial internacional comum para os Estados-membros. Contudo, com quase 25 anos de existência, o MERCOSUL, apesar de ter alcançado conquistas, ainda não conseguiu concretizar muito do que se dispôs inicialmente, devido a dificuldades de convergência política de seus membros, indicando as limitações do paradigma do regionalismo aberto e suas contribuições teóricas para o contexto político local.

2.3 O regionalismo do século XXI: pós-hegemônico, pós-liberal⁹

Como reação aos problemas apresentados pelo modelo de integração proposto pelo regionalismo aberto, surgiu a proposta de um novo tipo de regionalismo na América Latina do século XXI, chamado pelos especialistas de pós-liberal (SANAHUJA, 2010), ou pós-hegemônico (SERBIN, 2011), influenciado pela ascensão de governos de esquerda na região, também conhecida como giro à esquerda ou Onda Rosa, e que se baseia no ideal de que a liberalização dos fluxos de comércio, por si, não é capaz de promover o desenvolvimento, e tampouco uma agenda integrada para a construção da equidade social. O regionalismo do século XXI afirma a necessidade do desenvolvimento, da superação da pobreza e desigualdade, bem como a incorporação de grupos sociais que foram excluídos dos modelos liberais de integração (VEIGA e RIOS, 2007).

⁹ Devido a sua complexidade, o regionalismo do século XXI e seus desdobramentos serão melhor discutidos no quarto capítulo, a partir da teoria e da análise empírica das agendas de integração na América Latina.

Esse novo paradigma demonstra uma quebra, ainda que parcial, com a ideia majoritária liberal do regionalismo anterior de que os países estariam conectados em uma aldeia global, forçando com que a integração regional se torne mais autônoma e possa gerar estruturas de cooperação em infraestrutura e financiamento. Nesse momento, os interesses a respeito da integração multiplicam-se, passando a envolver diversas áreas econômicas, sociais e políticas, influenciando diretamente na proliferação institucional verificada neste período.

Em 2008 consolidou-se a UNASUL, como resposta a esse novo regionalismo, resultando de uma série de negociações que se iniciaram com a constituição da Comunidade Sul Americana de Nações (CASA) em 2004, e que a partir de 2007 passaram a se reformular e estruturar, sendo substituídas pela primeira em 2008. A UNASUL articula as duas uniões aduaneiras existentes na América do Sul (MERCOSUL e Comunidade Andina) através de projetos sociais, políticos, econômicos e culturais e cuja política inova ao abordar diferentes agendas para a integração e o desenvolvimento.

Também seguindo esse impulso, criou-se, em 2010, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com o objetivo de constituir um novo mecanismo de concertação política e integração, que abriga os trinta e três Estados da América do Sul, Central e Caribe. Os discursos oficiais ressaltam que o objetivo dessa iniciativa é o desenvolvimento de uma comunidade que trabalhe a cooperação, a complementariedade, a solidariedade e a inclusão social entre as nações. É uma nova tentativa de buscar a autonomia na região a partir de uma aposta de integração latino-americana que exclui aos Estados Unidos e ao Canadá e que busca ser um mecanismo político de unidade e interação entre os países da região (NIVIA-RUIZ; PIETRO-CARDOSO, 2014).

De acordo com essas propostas, e, fiel ao regionalismo pós-liberal, já é possível notar que, principalmente a partir da crise financeira de 2008, a ênfase social dos órgãos políticos de integração ganhou um novo fôlego. Visando a legitimação de suas ações perante a sociedade civil, e mesmo diante do crescente cenário da cooperação sul-sul, esses blocos regionais vêm incentivando, cada vez mais, a coesão social pelo fortalecimento da imagem institucional (MATA DIZ; BERTONI, 2013).

Assim, conforme mencionado, este período favoreceu a multiplicação de instituições, tanto intra quanto extrabloco na integração regional latino-americana. Como exemplos pode-se citar a criação do FOCEM (Fundo de Convergência

Estrutural do MERCOSUL) e do PARLASUL, órgão de representação política do MERCOSUL, a instituição dos diversos conselhos sociais da UNASUL, com premência ao Conselho Sul-americano de Saúde e a criação do ISAGS (Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde), além das políticas de inclusão social tomadas pela CELAC desde sua constituição, em 2010.

Os processos supracitados, referem-se ao objeto de estudo do presente trabalho, mas torna-se imperativo destacar que contemporaneamente ao desenvolvimento do regionalismo do século XXI, apresentam-se, internacionalmente, os mais diversos tipos de integração, aliando características das ondas passadas, o que o fez ser chamado por Söderbaum (2015) de um “regionalismo comparativo”. Este fato pode ser demonstrado através dos exemplos de UNASUL e Aliança do Pacífico: enquanto o primeiro processo apresenta finalidades políticas e sociais, o segundo, criado em 2011 entre México, Colômbia, Chile e Peru retorna aos ideais neoliberais e propõe a criação de uma área de livre-comércio.

Levando-se em consideração a complexidade das relações desenvolvidas nesta nova fase do regionalismo, duas teorias se destacam para a compreensão do momento político. Ambas as teorias tiveram o impulso de seu desenvolvimento no final da Guerra Fria, mas suas disposições apresentam-se pertinentes para o debate atual.

A primeira a ser analisada é o neorrealismo¹⁰, que advém do pensamento realista que, conforme abordado anteriormente, dominou as relações internacionais por muito tempo. Assim, é feito um resgate das configurações do poder no sistema internacional, da anarquia do sistema e da feroz competição entre os Estados, e, ao contrário do otimismo lançado pelas teorias liberais, mas de acordo com a exposta teoria do intergovernamentalismo, o neorrealismo afirma que os processos de integração regional somente se mantêm quando respondem aos interesses individuais dos Estados, o que os torna instáveis.

Esse pensamento estaria embasado no fato de que o neorrealismo considera os Estados como egoístas, que agem de maneira a se autopreservarem no sistema internacional e a perseguirem seus próprios interesses. A cooperação internacional, portanto, seria pouco provável, mas, em caso de envolvimento dos Estados em processos de integração, ainda estaria vigente a lógica da busca por maior segurança,

¹⁰ Sobre o tema, conferir: “Cooperation among Nations: Europe, America, and Nontariff Barriers to Trade”. GRIECO, J., 1990.

além de conquista de poder de barganha perante os demais países ou blocos (MEARSHEIMER, 2014, p.51-52).

A perspectiva neorrealista torna-se pertinente para análise contemporânea pois de suas disposições advém a concepção de que o regionalismo somente seria possível se entendido como um regionalismo tático. Silva, elucida que

Por meio do regionalismo tático os Estados buscam assegurar uma maior previsibilidade no relacionamento com os parceiros do arranjo regional e aumentar tanto sua capacidade de resistência diante de pressões internacionais bem como seu poder de barganha. Arranjos regionais são constituídos pelos Estados para que estes possam conquistar objetivos que não seriam passíveis de serem obtidos individualmente. Representam, pois, os interesses dos Estados que os compõem, e não se mantêm se tais interesses não forem correspondidos. (SILVA, 2006, p.26)

Além disso, haveria uma preocupação muito grande dos Estados com a questão da distribuição dos ganhos relativos entre os atores dos processos de integração.

Levando-se em consideração o sistema internacional conflituoso apresentado por esta teoria, os arranjos regionais seriam vistos pelos neorrealistas apenas como parcerias estratégicas que visariam ao alcance do objetivo comum de uma associação de Estados. Devido ao constante estágio de desconfiança entre os países e as relações internacionais autointeressadas, essas associações seriam, então, processos frágeis e instáveis cuja continuidade estaria condicionada à manutenção dos interesses dos governos regionais, uma vez que os ganhos relativos para os Estados seriam mais importantes do que os ganhos absolutos com a integração.

Desta forma, os processos de integração não seriam irreversíveis, mas sim, diretamente ligados às condições sistemáticas de sua existência, pois, enquanto unidades estratégicas e racionais, os Estados somente optariam por arranjos regionais “quando os ganhos representados pela integração superam os custos implicados, bem como os ganhos que seriam obtidos pela interação direta e isolada com cada um dos demais atores envolvidos” (SILVA, 2006, p. 26). Esta perspectiva se encarregaria, portanto, de explicar os insucessos apresentados no aprofundamento da integração latino-americana, através da perspectiva do autointeresse do Estado, bem como as manobras políticas realizadas para o alargamento da integração de forma a conciliar interesses, mas sem a cessão de autonomia às instituições regionais.

Em contrapartida, a segunda perspectiva analisada, a construtivista, busca, por sua vez, rebater o pessimismo apresentado pela perspectiva neorrealista. O construtivismo desenvolve um argumento positivo sobre como a autoajuda e as políticas de poder são socialmente construídas sob a anarquia e, a análise de

maneiras pelas quais as identidades e os interesses da sociedade internacional são transformados sob a anarquia: a instituição da soberania, a evolução da cooperação e esforços intencionais de transformar identidades egoístas em identidades coletivas.

Ao contrário do exposto pela teoria realista, Alexander Wendt, um dos principais expositores construtivistas¹¹, afirma que a anarquia não teria apenas uma lógica de conflito e competição. Para o autor, dependendo do que os Estados quisessem fazer da anarquia, a mesma poderia reverter lógicas de conflito em cooperação. Esta perspectiva se torna importante para a compreensão da integração regional, pois, seguindo a lógica construtivista, o mundo estaria em permanente construção e os responsáveis pela mudança e permanência seriam os agentes que o compõem. Esse raciocínio foge da premissa determinista de que estaríamos presos a uma estrutura superior imodificável com a anarquia.

A partir do construtivismo, a ideia de que o mundo seria socialmente constituído ganha força: mais do que tentar explicar as relações internacionais, a teoria construtivista, também devido a seu viés pós-positivista, passa a tentar compreender do que são feitas essas relações, ampliando o debate. Essa possibilidade permite maior compreensão sobre o debate das dificuldades da integração regional, possibilitando maior esperança em lógicas de cooperação.

Um dos pontos centrais da discussão construtivista é a o debate agente-estrutura: é preciso saber quem veio antes para compreender quem influencia e quem sofre as limitações segundo a evolução do outro, considerando os Estados e indivíduos como agentes de um sistema. Os construtivistas negam simultaneamente qualquer tipo de precedência entre agentes e estrutura. Assim, nem os agentes moldariam a estrutura para seguir seus interesses, nem a estrutura limitaria as ações dos agentes. Ambos seriam co-constitutivos, em um processo contínuo e permanente.

Logo, partindo de preceitos construtivistas, o aprofundamento da integração regional latino-americana não estaria fadado ao fracasso devido às dificuldades apresentadas pela desconfiança política entre os países, como a teoria neorrealista afirma, mas poderia ser construída a partir do relacionamento entre os mesmos no sistema. A perspectiva da construção de relações mostra-se condizente com a atual fase do regionalismo, onde há a diversificação dos temas apresentados para a cooperação na busca pela consolidação da integração regional, mas também

¹¹ Cf. WENDT, 1992.

influencia a maneira como os Estados enxergam a possibilidade de que a região seja um espaço socialmente construído, podendo assumir diferentes formas para a concretização de seus interesses.

2.4 Considerações finais

O regionalismo enquanto movimento político motivador da integração é dotado de diferentes fases, correspondentes à evolução da política mundial de sua época. Desde um primeiro momento, quando o velho regionalismo tinha um caráter protecionista, passando pelo liberalismo do novo regionalismo e o hibridismo do regionalismo do século XXI, suas influências levaram ao desenvolvimento de distintas teorias que moldaram o pensamento e a evolução institucional na cooperação regional.

Ainda que a literatura sobre integração regional costume atrelar seu conceito de sucesso em institucionalização e desenvolvimento do processo à existência de uma supranacionalidade organizacional e normativa, baseando-se na experiência europeia e nas disposições neofuncionalistas, pode-se perceber que os processos desenvolvidos na América Latina possuem diferentes características, devido ao contexto da região. Essa divergência aponta para a pluralidade semântica que os diferentes países adotam quando desenvolvem seus processos de associação e justamente devido a essa europeização do conceito é que nas últimas décadas, os estudos de relações internacionais tendem a enfatizar o uso do termo regionalismo como forma de se referir às diferentes experiências em andamento na atualidade.

Nos últimos anos, o termo “integração” assumiu significados distintos: para os economistas representa a constituição de um espaço econômico unificado, com diferentes níveis de aprofundamento ou integração no que se refere à cooperação econômica (VINER, 1950; BALASSA, 1961); enquanto para os teóricos das relações internacionais está associado à construção de novos espaços políticos sejam eles supranacionais (HAAS, 2004; DEUTSCH et al, 1957) ou intergovernamentais (HOFFMANN, 1990; MORAVCSIK, 1993).

A integração regional pode estar fundamentada em diferentes motivações, mas consiste em uma forma de cooperação entre os Estados, de forma a se adaptar às necessidades de sua política externa. Neste sentido, uma outra importante distinção

conceitual torna-se imprescindível para a compreensão das análises do presente trabalho: embora todos os processos de integração sejam também processos de cooperação, a recíproca não é sempre verdadeira. A cooperação possibilita um maior diálogo entre os países, facilita a criação de consensos, pode se dar em diferentes áreas temáticas e pode ser utilizada enquanto estratégia, com objetivos e períodos determinados.

Perceber os efeitos dos momentos do regionalismo sobre a integração regional é também perceber os interesses que guiam os Estados em sua associação, contribuindo para a forma que assumem os processos regionais. Uma vez que os Estados decidem criar novas instituições que atendam aos seus interesses, em um novo momento, isso não quer dizer que os objetivos dos projetos anteriores encontram-se superados. A existência de uma diversidade de projetos na América Latina indica que existem interesses difusos que não desaparecem com a chegada de um novo momento regional, forçando diferentes iniciativas a conviverem, muitas vezes de maneira sobreposta.

Quer sob uma ótica mais pessimista e utilitarista, ou realista, quer sob uma perspectiva idealista, todas as teorias trataram de identificar elementos que levam os Estados a cooperar, ou como esta cooperação tende a se desenvolver. Seja ao propor a criação de instituições e perceber seus efeitos sobre o comportamento dos agentes como propõe o institucionalismo, ou ao analisar, mais friamente a elaboração da política externa dos países que se dispõem a se integrar para perceber os interesses envolvidos, como quer o neorrealismo, por exemplo, ao contextualizar momentos de integração como os vivenciados nas ondas de regionalismo com o estudo destas teorias, que guiaram a condução política das negociações regionais, grandes são as contribuições para o entendimento do desenvolvimento e teorização da evolução dos processos estudados.

3 MERCOSUL, UNASUL E CELAC: MAPEAMENTO INSTITUCIONAL DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O presente capítulo analisa o desenvolvimento institucional dos projetos de integração regional que o Brasil participa, expondo a sua dinâmica institucional bem como a evolução dos interesses, temáticas e perspectivas em relação à integração.

Esse mapeamento institucional se torna útil para a compreensão do tipo de integração esperada e em que medida houve influência em sua conformação a partir do momento regionalista que inspirou a concretização dos blocos, assim como a conformação de sua agenda. A verificação de como a institucionalidade influencia na concretização da integração regional, principalmente no que se refere ao seu aprofundamento, toma como pressuposto as instâncias de participação social disponíveis em cada mecanismo. Isto quer dizer: a redução do déficit democrático através da criação de canais institucionais de participação pode fomentar a integração, enquanto a ausência destes mecanismos pode dificultar o processo.

A demonstração das estruturas institucionais também é peça fundamental para a investigação do principal objetivo do presente trabalho: a existência de complementaridade ou sobreposição entre os múltiplos mecanismos regionais existentes na região, notadamente MERCOSUL, UNASUL e CELAC. As três experiências integracionistas serão apresentadas em sequência cronológica, precedidas de um breve histórico de sua associação, procurando ilustrar as diferenças entre suas instâncias. Em seguida as instituições regionais serão contextualizadas e analisadas, e, de maneira comparada será possível visualizar as convergências existentes entre suas agendas e atores.

3.1 MERCOSUL

No que se refere ao mais antigo dos três mecanismos analisados, pode-se dizer que o MERCOSUL vivenciou três diferentes momentos que influenciaram diretamente na conformação de sua institucionalidade: o primeiro, a partir de 1991, com sua criação; um segundo a partir de 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto; e um terceiro momento, a partir dos anos 2000, diretamente influenciado pela guinada social do regionalismo do século XXI. Assim, através de sua análise, o que se busca compreender é de que maneira os diferentes momentos influenciaram na

institucionalidade, na mudança de agendas e na abertura à participação social.

Conforme abordado no capítulo anterior, diversos foram os fatores que propiciaram o desenvolvimento da integração na década de 1990, como o final da Guerra Fria e a ascensão de um sistema multipolar; a consequente necessidade e possibilidade de inserção internacional por parte dos Estados; e o processo de redemocratização ocorrido na América Latina. O MERCOSUL surgiu, então, como resposta aos esforços aplicados nos processos de integração elaborados desde a década de 1960 com a ALALC e, posteriormente a ALADI, e de maneira a consolidar os impulsos cooperativos regionais.

Conforme ressalta Centurión López (1996, p.2),

La razón de ser del MERCOSUR radica en el fuerte respaldo político de los Gobiernos, en donde el papel de los Presidentes de las Repúblicas integrantes es decisivo. (...) También es una respuesta a la tendencia internacional de formación de bloques económicos, de modo a fortalecer la capacidad de negociación y aprovechar las economías de escala ante un mercado ampliado. El cambio en la estrategia mundial de dar preeminencia a los factores económicos-tecnológicos frente a los geopolíticos-militares refuerza el proceso. (CENTURIÓN LÓPEZ, 1996, p.2)

Impende ressaltar que a iniciativa para a criação do bloco regional deriva da aproximação realizada na década de 1980 entre Brasil e Argentina, objetivando concretizar uma cooperação que valorizasse a complementariedade produtiva dos mercados dos dois países e sustentasse a consolidação dos novos regimes democráticos na região, deixando de lado antigas rivalidades¹². A meados do ano de 1990, Paraguai e Uruguai são convidados a participar do processo iniciado por Brasil e Argentina¹³, consolidando, então, em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, o Tratado de Assunção, que declara a vontade política dos Estados-parte de conformarem um mercado comum a partir de 1º de janeiro de 1995. O Tratado previa que sua entrada em vigor se daria trinta dias após a ratificação do terceiro país.

Para melhor compreender o processo empreendido pelos quatro países no momento da firma do Tratado de Assunção, é preciso ter em mente o desenvolvimento da integração e suas fases. Ainda que não exista um modelo pronto e perfeito, aplicável a todos os países para a integração, os estudos de Bela Balassa, em meados

¹² As negociações começam a partir da Declaração de Iguaçu, de novembro de 1985, que evoluíram, em julho de 1986 para a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil.

¹³ Ainda que acadêmicos uruguaios e paraguaios destaquem o fato de os países terem sido convidados a participar do MERCOSUL, o entendimento majoritário ressalta que, para ambos os países, não participar do processo de integração regional significaria um isolamento político e econômico que os países não poderiam suportar. Cf. YEGROS, R. BREZZO, L. 2010.

da década de 1960, apontaram etapas que serviram para nortear o processo vigente no MERCOSUL e sua efetivação permite o aprofundamento das relações entre os países e a adoção de características fundamentais para a constituição de um processo consolidado. São elas (BALASSA, 1961):

- 1) Zona de Livre Comércio – Eliminação das barreiras comerciais entre os estados participantes, mas mantidas suas independências comerciais em relação a outros países.
- 2) União Aduaneira – Estipula a adoção de uma tarifa externa comum (TEC) em relação a terceiros países e o controle alfandegário. É o início da delegação de poderes, no que toca a questões comerciais, já que o Estado-membro perde o direito de fixar isoladamente sua tarifa externa.
- 3) Mercado Comum – Estabelece-se a livre circulação de fatores produtivos, bens e serviços, capital e pessoas. Trata-se do objetivo traçado pelo MERCOSUL durante sua constituição.
- 4) União Econômica – Adoção de uma política monetária e fiscal comum, com a delegação de um órgão com a função de elaborar e aplicar essas políticas conjuntas.
- 5) União Total ou União Econômica e Política – Alinhamento e concepção de políticas únicas, para os mais variados temas a que se dedique a integração. Único Parlamento, com o estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões são de acatamento obrigatório.

O MERCOSUL foi criado sob a perspectiva de se tornar um Mercado Comum, fundado na plena reciprocidade de direitos e obrigações entre as partes, mediante a gradual desagravação alfandegária e a eliminação das barreiras não tarifárias. Assim, a opção pela conformação desse tipo de associação, pressupõe a redução dos custos de importação e exportação e de restrições não tarifárias, através da harmonização macroeconômica, o que potencializa o aumento no fluxo comercial intra-MERCOSUL, com redução de preços para bens e serviços.

O interesse dos países no Mercado Comum reside também na expansão de seu universo de compradores e vendedores aos aproximadamente 200 milhões de habitantes do MERCOSUL, em 1991¹⁴, além dos demais países ou blocos regionais

¹⁴ Número que superou os 295 milhões em 2015.

com os quais o bloco realiza negociações para o fomento do comércio. Esta ampliação dos mercados favorece, por sua vez, o desenvolvimento industrial e o objetivo de implementação de uma economia de escala, atraindo investimentos externos.

O Tratado de Assunção estabeleceu, em princípio, dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC), e o Grupo Mercado Comum (GMC). Ao CMC caberia a condução política do processo de integração e a tomada de decisões, atuando através do trabalho dos Ministros das Relações Exteriores e Economia dos Estados-membros. Já o GMC seria o órgão executivo, composto por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia, e dos Bancos Centrais, e responsável por

- velar pelo cumprimento do Tratado;
- tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros;
- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum (MERCOSUL, 1991, art. 13).

Ambos os mecanismos tinham caráter intergovernamental e transitório, uma vez que se buscava consolidar o Mercado Comum até 31/12/1994 e, por isso, antes do cumprimento do prazo determinado, uma nova estrutura definitiva deveria ser determinada. Ainda assim, já nesse primeiro momento começam a se constituir os primeiros subgrupos de trabalho, grupos AdHoc, reuniões ministeriais e outras instâncias, muito influenciadas pela perspectiva abrangente que o MERCOSUL apresentava ao propor conformar um Mercado Comum.

Esta proposta de integração ampla, muito influenciada pelo momento da integração no continente europeu, propunha abranger aos diversos interesses da região, facilitando o aprofundamento da integração e, por isso, possibilitou a conformação de diversos espaços institucionais setoriais no MERCOSUL, já em seu princípio. Contudo, o primeiro momento do bloco amplo durou pouco tempo, uma vez que durante os governos Collor, no Brasil, e Menem, na Argentina, apresentou-se uma guinada neoliberal na condução do processo de integração, que, na prática, acabou por priorizar a constituição do MERCOSUL em um estágio anterior ao proposto.

Com o cronograma de Las Leñas (1992), priorizaram-se os esforços para a constituição da União Aduaneira - que alguns autores o classificam como imperfeita¹⁵,

¹⁵ Para BOUZAS (2001) é difícil a concepção do que seria uma união aduaneira imperfeita, uma vez que isto suporia a existência de uma união aduaneira perfeita: "calificar el MERCOSUR de unión aduanera "imperfecta" poco contribuye para la comprensión de la actual practica y de la dinámica

devido às dificuldades apresentadas no processo, especialmente a necessidade de consolidação de sua TEC, e a falta de mecanismos de caráter supranacional para a harmonização política e normativa que lhe é exigida- adiando a consolidação do Mercado Comum proposto inicialmente. Ainda assim, apesar das dificuldades encontradas para a construção do mesmo, o MERCOSUL apresentou sucessos e avançou em diversas outras frentes, não previstas inicialmente em seus objetivos comerciais, conforme será demonstrado a partir da análise de sua estrutura institucional.

Conforme previsto, a institucionalização definitiva do MERCOSUL se deu, então, através da firma do Protocolo de Ouro Preto (POP) em 17/12/1994, conferindo ao projeto de integração disposto no Tratado de Assunção a musculatura necessária para o cumprimento de seus objetivos. No entanto, seguindo as diretrizes do segundo momento do bloco, a firma do POP não foi um momento de aprofundamento da integração, mas muito mais, de consolidação das estruturas, uma vez que institucionalizou os mecanismos decisórios e criou organismos para sua continuidade e sua firma concedeu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional. Por isso, pode ser considerado o principal documento organizacional do MERCOSUL.

Através do POP, o CMC e o GMC foram formalmente reinstituídos como mecanismos decisórios e, a eles se somaram mais quatro órgãos. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) foi criada como terceiro mecanismo decisório, de caráter técnico, seguindo as prioridades econômicas, e responsável pelo assessoramento comercial do bloco. Além disso, duas instituições consultivas, sem poder decisório, se somaram: a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC, transformada em 2006 no Parlamento do MERCOSUL) e o Foro Consultivo Econômico Social (FCES); além de um órgão de caráter técnico, encarregado das atividades burocráticas da integração, a Secretaria Administrativa (posteriormente transformada em Secretaria Técnica).

Deve-se ressaltar que mesmo após a instituição definitiva dos órgãos que regem o processo decisório no MERCOSUL e também o aumento de sua estrutura institucional, o bloco continuou a se pautar pela intergovernabilidade, que tem como

actual del proceso de integración. El término unión aduanera “imperfecta” se hace aún más confuso cuando utilizado con el objetivo de destacar que, aun no constituyendo una unión aduanera llena, el MERCOSUR “tiene vocación” para una integración más profundizada que la implícita en un área de libre comercio. Por algún atributo mágico, las uniones aduaneras (incluso las imperfectas) son concebidas como más “profundizadas” que las áreas de libre comercio”

característica o atrelamento das decisões do bloco à vontade política dos Estados que o compõem, através do consenso total. Dessa forma, as normativas adotadas, à exceção das de caráter organizacional, não possuem aplicabilidade direta, devendo antes serem ratificadas por todos membros para entrarem em vigor.

O Protocolo de Ouro Preto estabelecia, entretanto, que poderiam ser criados novos órgãos para compor a estrutura do MERCOSUL de modo a consolidar o processo de integração (art. 1º). Assim, o bloco passou por outro importante momento, no início do século XXI, inicialmente, devido à reformulação prevista pelo “Programa 2000”, que, conforme destacam Mata Diz e Orantes, tinha por principal objetivo

[...] redefinir os foros de trabalho destes órgãos bem como a modalidade de seu funcionamento” de maneira que se pudesse criar um sistema de avaliação do grau de cumprimento das correspondentes obrigações imputadas a cada órgão. Sobre esta nova base e com a aprovação de normas posteriores surge a estrutura institucional oficial do MERCOSUL que, posteriormente, foi incrementada pela criação e/ou modificações de outros órgãos[...]. (MATA DIZ; ORANTES, 2012, p. 28)

À revisão institucional já prevista somaram-se, a partir dos anos 2000, as mudanças políticas ocorridas na América do Sul, que impulsionaram o lançamento de novos temas para a integração. Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina, e, mais amplamente, com o “giro à esquerda”, ou a “onda rosa” (como ficou conhecida a chegada ao poder de presidentes de esquerda nos países da América do Sul), o cenário político na região tornou-se propício para o relançamento do projeto de integração. A partir do Consenso de Buenos Aires¹⁶, ambos os países assumiram posição protagônica na proposta de novos temas para a integração, como por exemplo, a erradicação da fome e o combate à pobreza; a redução do desemprego; a diminuição das desigualdades regionais e a concertação dos países do MERCOSUL para além dos temas meramente econômicos ou comerciais (DESIDERÁ, 2014, p. 3), influenciando no alargamento institucional do MERCOSUL, mas, desta vez, com vistas ao aprofundamento do processo.

De modo a melhor compreender as influências dos três momentos do MERCOSUL para o seu funcionamento e evolução institucional, bem como os temas abordados pelo processo, serão analisadas as estruturas atuais do MERCOSUL. A estrutura completa poderá ser visualizada de maneira completa mais adiante através da figura 1 (p.45), e de maneira ampliada nos anexos deste trabalho.

¹⁶ O Consenso se insere no contexto de uma nova onda de regionalismo, abordada no capítulo anterior, chamada por alguns de pós-liberal, ou pós-hegemônica, ou ainda de regionalismo do século XXI, que ampliou as agendas dos processos de integração regional e promoveu um novo impulso.

O Conselho Mercado Comum (CMC), enquanto mecanismo superior decisório, conta com a mencionada participação dos Ministros das Relações Exteriores e Economia (ou seus homônimos) dos países membros, mas também, duas vezes ao ano, em julho e dezembro, com os Presidentes nacionais. Enquanto mecanismo colegiado, se pronuncia através de Decisões, tomadas em consenso, e que possuem valor obrigatório para os Estados-parte, ainda que dependam da adoção de todos os membros para a entrada em vigência.

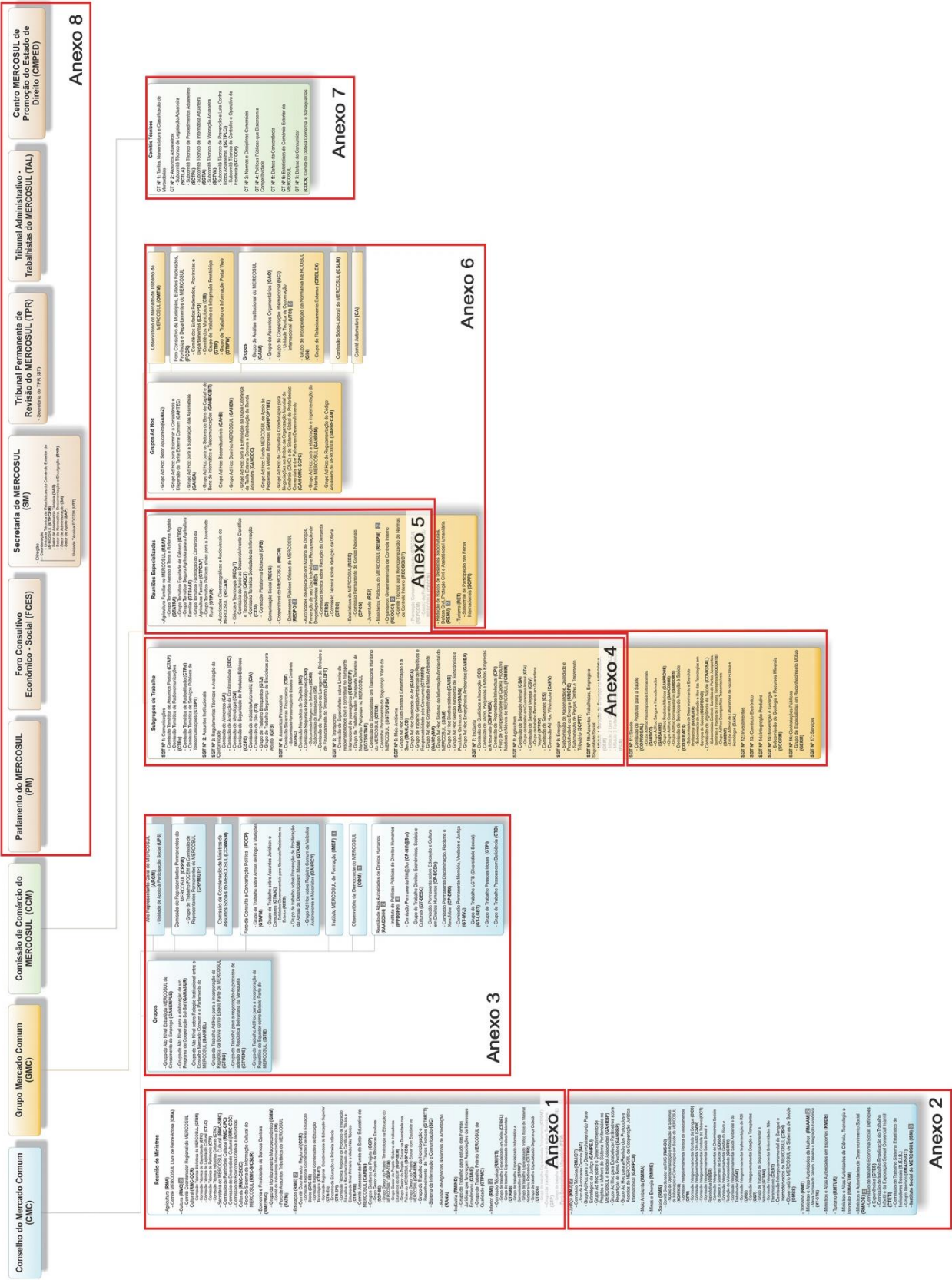
Ao Conselho estão subordinadas as Reuniões de Ministros por área temática, que, por sua vez, possuem diversos comitês e comissões. Essas instâncias ministeriais são criadas através de decisões, de maneira a cooperar com o trabalho do CMC, e o desenvolvimento das temáticas foi constante, entre 1991 e 2014, segundo as necessidades do bloco. Até os anos 2000, foram criadas as seguintes reuniões ministeriais: Agricultura; Cultura; Economia e Bancos Centrais; Educação; Indústria; Interior; Justiça; Saúde e Trabalho. A partir da virada do século, com as influências sociais, são criadas as reuniões de Meio Ambiente; Minas e Energia; Mulheres; Esporte; Turismo; Ciência, Tecnologia e Inovação; Povos Indígenas; Privacidade e Segurança da Informação e Infraestrutura Tecnológica¹⁷; e Desenvolvimento Social. A esse último tema se subordina também o Instituto Social do MERCOSUL, criado em 2007 com o objetivo de se fortalecerem os temas da democracia e da cidadania no bloco.

Diretamente ligados ao CMC estão também os Grupos de Trabalho de Alto Nível e os Grupos de Trabalho (GTs) para a incorporação de novos Estados, especificamente Equador, Bolívia e a negociação pós-adesão da Venezuela, bem como o Foro de Consulta e Concertação Política (1998), com seus respectivos GTs, o Observatório da Democracia no MERCOSUL (2007), o Instituto MERCOSUL de Formação (2007), além da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no MERCOSUL (2007) e também a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, responsável pela criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2009).

A Comissão de Representantes Permanentes (CRPM), instituída através da Dec. Nº 11/03, representou um importante papel no relançamento do MERCOSUL,

¹⁷ As Reuniões de Autoridades sobre Povos Indígenas; Privacidade e Segurança da Informação e Infraestrutura Tecnológica foram criadas recentemente pelas decisões 14/14 e 17/14, respectivamente, e, portanto, ainda não constam na figura apresentada para a estrutura institucional do MERCOSUL.

Estrutura Institucional do MERCOSUL



ocorrido nos anos 2000, pois indicou a reabertura do diálogo para a estruturação permanente do bloco. Da mesma forma, o Alto Representante Geral do MERCOSUL, desempenha importante função de representação política e busca da consolidação do Mercado Comum. Sob a supervisão do Alto Representante encontra-se ainda a Unidade de Apoio a Participação Social (UPS), mecanismo criado em 2010 com a função de atuar como um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com as organizações e movimentos sociais, além de ser fundamental para a organização e institucionalização das Cúpulas Sociais promovidas pelo bloco. Todos esses órgãos respondem diretamente ao CMC.

O Grupo Mercado Comum pode ser considerado um mecanismo decisório executivo, composto por quatro representantes titulares e quatro suplentes de cada país, totalizando dezesseis membros, pertencentes aos Ministérios de Economia e Finanças, de Relações Exteriores e dos Bancos Centrais dos Estados-partes, coordenada pelo Ministério de Relações Exteriores, em sistema de rotação. A escolha dos mesmos é realizada por cada Estado, dentre seu quadro de servidores públicos ou autoridades que atuem em áreas relativas ao comércio exterior, integração e especialmente relações exteriores (MATA DIZ; ORANTES, 2012).

Para o funcionamento do Grupo Mercado Comum, mecanismo decisório, são determinados quatro tipos de órgãos subordinados, divididos em: grupos, que exercem as funções específicas para o funcionamento do GMC; os Subgrupos de Trabalho (SGTs), órgãos técnicos e temáticos permanentes para a coordenação de políticas públicas e o desenvolvimento de políticas comuns da agenda do processo de integração; os Grupos Ad Hoc, que cumprem mandatos específicos por prazos determinados; e as Reuniões Especializadas (RE), criadas para desenvolver políticas vinculadas ao processo de integração em áreas temáticas específicas.

Baseada nessa divisão, a estrutura do GMC ficou constituída de 5 Grupos, 17 Subgrupos de Trabalho, 14 Reuniões Especializadas e 11 Grupos Ad Hoc. Os Grupos abordam temas como Análise Institucional do MERCOSUL; Assuntos Orçamentários; Cooperação Internacional; Incorporação de Normativa e Relacionamento Externo.

Os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e seus respectivos órgãos subordinados inicialmente foram propostos como 10, aumentados para onze em 1991, reorganizados no ano 2000, e posteriormente divididos e organizados em 17 áreas diferentes. Tratam dos temas de Comunicações; Aspectos Institucionais; Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade; Assuntos Financeiros;

Transportes; Meio Ambiente; Indústria; Agricultura; Energia; Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; Saúde; Investimentos; Comércio Eletrônico; Integração Produtiva; Mineração e Geologia; Contratações Públicas; Serviços.

Já as Reuniões Especializadas e seus subordinados centram-se em matéria de Agricultura Familiar; Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais; Ciência e Tecnologia; Comunicação Social; Cooperativas; Defensores Públicos Oficiais; Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes de Droga; Estatísticas; Juventude; Ministérios Públicos; Organismos Governamentais de Controle Interno; Promoção Comercial Conjunta; Redução de Riscos de Desastres Sócionaturais, a Defesa Civil, a Proteção Civil e a Assistência Humanitária; e Turismo.

Os Grupos Ad Hoc atualmente trabalham com Setor Açucareiro; Exame da Consistência e Dispersão da Tarifa Externa Comum; Superação das Assimetrias; Setores de Bens de Capital e de Bens de Informática e Telecomunicações; Biocombustíveis; Domínio MERCOSUL; Eliminação da Dupla Cobrança da Tarifa Externa Comum e Distribuição da Renda Aduaneira; Fundo MERCOSUL de Apoio a Pequenas e Médias Empresas; Consulta e Coordenação para as Negociações no Âmbito da Organização Mundial do Comércio e o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento; Elaboração e Implementação da Patente MERCOSUL; Regulamentação do Código Aduaneiro do MERCOSUL.

Por fim, também estão integrados ao GMC o Foro Consultivo de Estados Federados, Províncias e Departamentos, importante por ser um espaço para a participação dos governos subnacionais, inspirado no Comitê de Regiões da União Europeia; além do Comitê Automotivo, a Comissão Sócio Laboral e o Observatório do Mercado de Trabalho.

O terceiro mecanismo decisório apresentado é a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), que se reúne pelo menos uma vez ao mês, ou sempre que solicitado. Se manifesta através de diretivas, obrigatórias para os Estados-membros e é uma instância de caráter técnico. De modo a concretizar a execução das funções que lhe foram atribuídas, a CCM conta com os Comitês Técnicos, divididos em: Impostos, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; Assuntos Aduaneiros; Normas e Disciplinas Comerciais; Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; Defesa da Concorrência; Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas; Defesa do Consumidor.

A importância de se ressaltar os diversos temas abarcados pelos Grupos, Reuniões, Subgrupos e afins presentes nos mecanismos decisórios é a percepção da variedade de assuntos e foros para a discussão presente no MERCOSUL. Apesar de não prever nenhum mecanismo de participação social direta, apenas consultiva, setores especializados da sociedade civil são chamados a participar destas instâncias, segundo critérios de cada país-membro, o que aproxima diferentes grupos de interesses para a realização de um trabalho mais técnico e especializado.

Assim, duas instâncias representam, de fato, meios de participação social institucionalizada no MERCOSUL, ainda que sem poder decisório direto: o Fórum Consultivo Econômico Social (FCES) e o Parlamento (Parlasul). O FCES foi estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994 e funciona como órgão auxiliar consultivo. Participam do mesmo: representantes empresariais, trabalhadores e de outras instâncias, respeitando-se a paridade, mas nota-se a ausência de uma atuação proeminente da esfera social, uma vez que não atinge todos os substratos sociais.

O Parlamento do MERCOSUL, por sua vez foi constituído como órgão autônomo em 2006, substituindo a Comissão Parlamentar Conjunta criada em 1994. Apesar do nome, não possui capacidades legislativas vinculantes e realiza a representação dos cidadãos do MERCOSUL a partir de um sistema de proporcionalidade atenuada, criada para lidar com as diferenças populacionais entre os membros. Existe a previsão de eleições diretas para os parlamentares do MERCOSUL, porém o prazo vem sendo adiado pelos países do bloco (apenas a Argentina e o Paraguai já as realizaram).

O MERCOSUL conta ainda com a Secretaria, responsável por organizar as atividades administrativas e técnicas, garantir o funcionamento e gestão dos demais órgãos e guardar os documentos gerados; um Tribunal Permanente de Revisão, sistema de solução de controvérsias entre os membros do bloco; o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, responsável por analisar e reforçar o desenvolvimento do Estado e da democracia no MERCOSUL; e o Tribunal Administrativo Trabalhista, criado para lidar diretamente com os servidores do processo de integração regional.

Outro importante mecanismo a ser mencionado, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) tem por finalidade aprofundar o processo de integração, reduzir as assimetrias e incentivar a competitividade e estimular a coesão social entre os Estados-parte. O FOCEM financia projetos que visem a melhorar a

infraestrutura dos países de menor economia e de regiões menos desenvolvidas e sua verba provém de doações não reembolsáveis realizadas de acordo com o PIB de cada país.

Com a adesão da Venezuela ao MERCOSUL em 2012, após o processo de adaptação normativa, os valores de contribuição deverão ser revisados segundo o estabelecido pela Decisão CMC Nº 41/12. Atualmente, não se considera a participação Venezuelana e a Argentina ainda é responsável por 27% dos fundos o Brasil, por 70%, o Paraguai, por 1%, e o Uruguai, por 2%; e os recursos são divididos entre os membros segundo sua capacidade econômica: o Paraguai tem direito a 48%, o Uruguai, a 32%, enquanto a Argentina e o Brasil podem utilizar cada um 10% do valor arrecadado anualmente.

3.2 UNASUL

A criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) tem seus antecedentes históricos marcados pela influência do Brasil na região. Desde o governo de Itamar Franco, o país passou a demonstrar interesse nas relações com os vizinhos, com a proposta da criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), em oposição à influência dos Estados Unidos e às negociações da Área de Livre Comércio das Américas, (ALCA). Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mais uma vez, a região foi valorizada, consolidando a primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, futuro embrião da UNASUL.

Celebrada em setembro de 2000, essa primeira reunião ressaltou a necessidade de se estabelecer uma comunidade geográfica e de valores, com vistas à criação de uma agenda comum. Uma característica importante é a convergência criada entre as duas iniciativas regionais existentes, o MERCOSUL e a CAN, através da proposta de estabelecimento de uma área de livre comércio entre ambos. Se propôs ainda a promoção da integração energética e física através do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o desenvolvimento de ações conjuntas contra o narcotráfico e o crime organizado, dentre outras medidas de cooperação.

No governo do presidente Lula, esse propósito se concretizou na Comunidade Sul-Americana de Nações, através da Declaração de Cusco, em 2004. Ainda que o documento estabelecesse a necessidade de desenvolvimento do comércio e da

economia, seus objetivos estavam dispostos de maneira a fomentar um espaço político, social, econômico e de infraestrutura integrado, de modo a utilizar as aptidões regionais e fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacional.

A partir daí uma série de negociações foi realizada, até a firma do Tratado Constitutivo, em 23 de maio de 2008, na cidade de Brasília. Dentre estas negociações, se destacam as Cúpulas de Brasília, em 2005, Cochabamba, em 2006, e a Cúpula Energética, realizada em Isla Margarita, em 2007, quando os presidentes dos Estados-membros decidiram pela mudança do nome do bloco para UNASUL.

Desde 2008, e muito influenciado pelo contexto político da região, com a presença de diversos governos progressistas, o Tratado Constitutivo da UNASUL estabeleceu sua institucionalidade, com o objetivo geral de construir um espaço de integração que abrangesse os âmbitos cultural, social, econômico e político, com vistas a produzir o desenvolvimento e reduzir as assimetrias entre os Estados (UNASUL, 2008).

Ao articular os países membros dos dois projetos de integração existentes quando de sua criação: o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN) em um único bloco, a UNASUL justifica sua criação, pois se fez importante para a criação da região enquanto espaço geográfico, mas também para a concertação de interesses através de um organograma sem grandes amarras institucionais, flexibilizando as exigências para a participação dos países e, conseqüentemente, viabilizando um maior número de vizinhos participando. A menor incidência de constrangimentos institucionais, aliada ao debate de temas não econômico-comerciais, auxilia na congregação dinâmica de países com ideologias variadas e na concertação hemisférica do continente americano.

Trata-se de um projeto que, devido a seu contexto político, buscava incluir diversas temáticas na agenda regional, valorizando em seu texto fundacional a questão política, social e infraestrutural, e criando um novo espaço para o regionalismo, limitando a influência de membros externos à América do Sul.

Para a concretização desses objetivos, a estrutura institucional estabeleceu como órgão máximo o Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo, que reúne os mandatários dos países-membros para promover o delineamento do processo de cooperação, planos de ação, projetos e programas, bem como discernir prioridades. De caráter decisório intergovernamental, se pronuncia através de decisões e se reúne, ordinariamente a cada ano.

A UNASUL tem, em seu âmbito, uma Presidência Pró-Tempore, exercida sucessivamente pelos membros do bloco, em ordem alfabética, por períodos anuais, de modo a preparar e presidir as reuniões do mesmo, bem como representar a União em eventos internacionais e firmar compromissos com terceiros, desde que com o consentimento dos órgãos correspondentes.

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores se reúne semestralmente e tem como algumas de suas atribuições adotar resoluções para implementar as decisões do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo, aprovar lineamentos financeiros, realizar a coordenação do processo de integração. O Conselho pode ainda criar Grupos de Trabalho de modo a alcançar as prioridades fixadas para o processo.

O Conselho de Delegados e Delegadas está composto por um representante acreditado por cada um dos Estados-parte, que se reúnem bimestralmente para implementar as disposições pertinentes, de modo a adotar as decisões e resoluções dos órgãos anteriores, bem como compatibilizar e coordenar a atuação da UNASUL com outras instâncias de integração regional vigentes, com a finalidade de promover a complementariedade.

O órgão executor do bloco é a Secretaria Geral, que exerce sua representação por delegação expressa dos órgãos da UNASUL e tem sua sede em Mitad del Mundo, Equador. Suas atribuições envolvem a administração técnica e a guarda dos Acordos celebrados no âmbito do bloco. É encabeçada por um Secretário Geral, designado pelo Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo por um período de dois anos, com uma única possibilidade de renovação, e não podendo ser sucedido por alguém da mesma nacionalidade. Tanto o Secretário Geral, quanto os funcionários da Secretaria devem ter dedicação exclusiva, não podendo receber cargos ou instruções de qualquer Governo ou alguma entidade alheia a UNASUL.

Além dos órgãos diretamente expressos, o artigo 5º do referido Tratado Constitutivo estabelecia a possibilidade do desenvolvimento institucional e a criação de Conselhos setoriais, Grupos de Trabalho (GTs) e outras instâncias, de caráter permanente ou temporário, segundo as necessidades do mecanismo de integração. O mesmo artigo integrava ainda, o Conselho Energético Sul-Americano, criado no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações em 17 de abril de 2007, ao arcabouço institucional do novo bloco.

Assim, com o desenvolver das negociações, a UNASUL conta, atualmente, com

12 Conselhos setoriais, conforme disposto na figura 4. O quadro “outras instâncias” exemplifica a composição de GTs e mecanismos para a resolução de necessidades pontuais da integração.

Além do mencionado Conselho Energético, que reúne os ministros do ramo dos Estados-membros e cuja função reside na cooperação e trabalho para complementação em matéria energética, entre 2008 e 2012 houve uma ampliação dos temas tratados pelo processo regional. Todos os Conselhos criados, são compostos pelos Ministros do ramo de seus países membros.

Dentre os esforços aplicados para o fomento da cooperação regional nas diversas áreas, pode-se dizer que a UNASUL inova ao propor o “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” (art. 3º, alínea “s”). Ainda que de maneira modesta, o disposto em questão serviu de base para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, que contou com atuação protagônica do Brasil, buscando o desenvolvimento de um mecanismo consultivo, com o objetivo de prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional, além da integração das bases industriais de defesa. Dito Conselho foi consolidado em 16 de dezembro de 2008 e representa avanços na construção de mecanismos de fomento da confiança entre os países da América do Sul. Em seu âmbito foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, com sede em Buenos Aires.

O Conselho de Saúde foi criado na mesma data que o Conselho de Defesa, durante reunião extraordinária de Chefes e Chefas de Estado e Governo realizada em Salvador, Bahia. Com a proposta de integrar esforços em matéria de saúde, o Conselho conta com um plano de atuação quinquenal 2010-2015, cujos principais esforços concentram-se na criação da Rede Sul-Americana de Vigilância e Resposta em Saúde; Desenvolvimento de Sistemas de Saúde Universais; Acesso Universal a Medicamentos; Promoção da Saúde e Ação sobre os determinantes de Saúde; e, Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos em Saúde. Em seu âmbito foi criado também o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), um centro de altos estudos e debate de políticas públicas para o desenvolvimento da liderança em saúde nos países membros, com sede no Rio de Janeiro

Durante a III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL, em 10 de agosto de 2009 foram criados o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, que prevê em seus objetivos a criação de um Observatório Social Sul-Americano; o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das

Drogas, cujo Plano de Ação está centrado na redução da demanda e no desenvolvimento alternativo, integral e sustentável; o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que lida com um tema fulcral para o desenvolvimento da integração física entre os países da região.

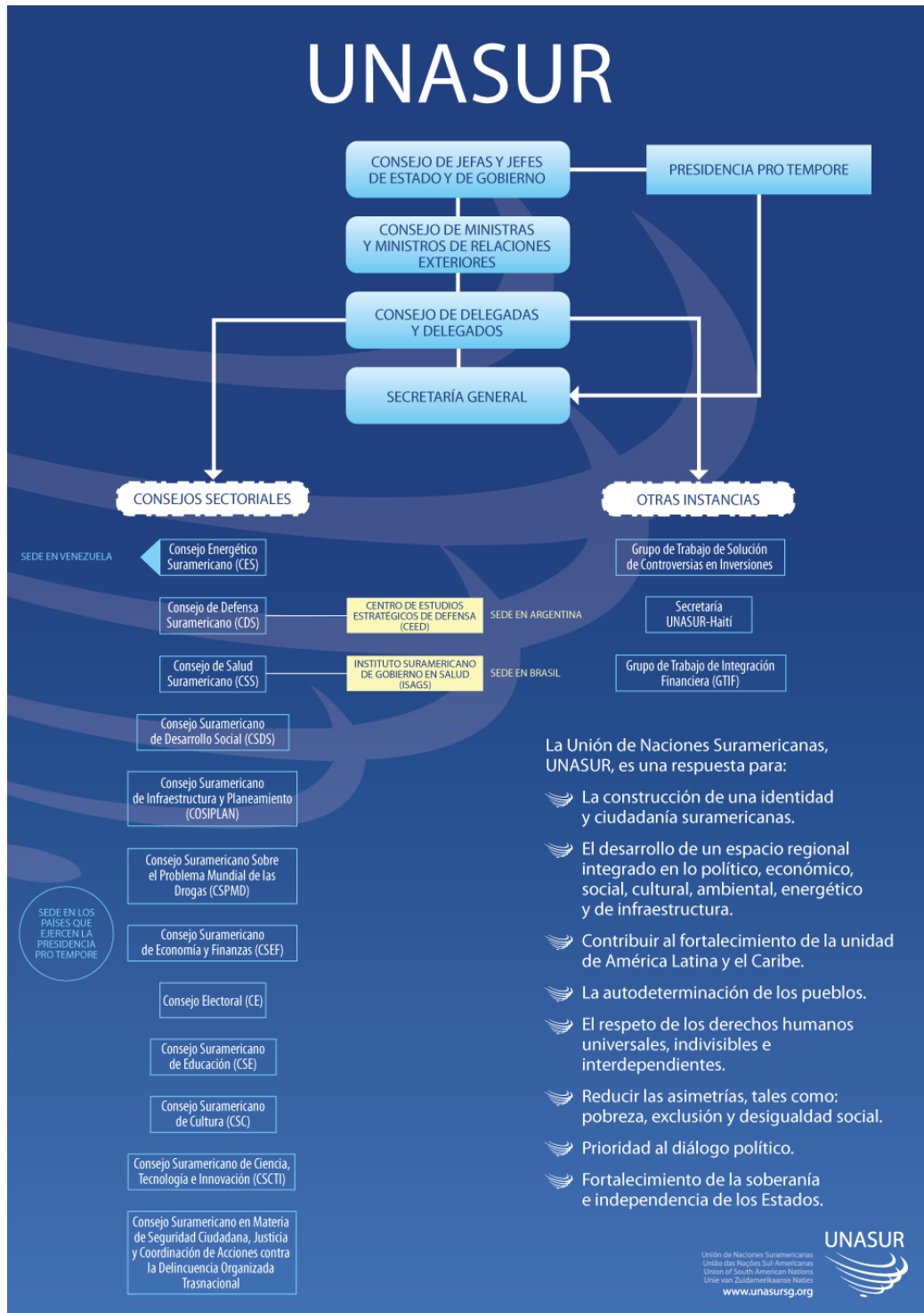
Nessa mesma reunião, também foi criado o Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, que, mais tarde, em 2012, seria separado em três Conselhos específicos, visando a um melhor tratamento sobre os temas. O Conselho de Educação tem por objetivo fomentar a redução das assimetrias regionais, bem como o acesso à educação de qualidade no bloco; O Conselho de Cultura busca promover a redução das assimetrias no acesso e produção de bens culturais, dentre outras funções; O Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação promove a cooperação para mobilidade, transferência, acesso e uso de tecnologias em benefício dos setores mais necessitados. O desenvolvimento dessas três áreas é notado como imprescindível para a consolidação da UNASUL enquanto espaço soberano e igualitário.

Em 26 de novembro de 2010 foi criado o Conselho de Economia e Finanças, visando a um crescimento e desenvolvimento econômico que gere mecanismos efetivos de complementariedade entre os países, de modo a promover a integração. Além dele, mais dois Conselhos foram criados em 30 de novembro de 2012, o Conselho Eleitoral, cujas prerrogativas de acompanhamento do desenvolvimento democrático dos países do bloco incluem a delegação de missões eleitorais, respeitando a soberania dos países e seu ordenamento interno; e o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional, uma instância permanente de consulta, coordenação e cooperação, que busca promover a assistência técnica e o intercâmbio judicial e de agências de inteligência, bem como o compartilhamento de experiências para a prevenção, reabilitação e reinserção social.

O Tratado Constitutivo da UNASUL, bem como os doze Conselhos mencionados, ainda que fizessem referência direta em reiteradas ocasiões a participação social não estabeleceram, diretamente, mecanismos e espaços institucionalizados para essa participação. Através do artigo 17, se previa a criação de um Parlamento Sul-Americano, cuja sede será instalada em Cochabamba, Bolívia, com o objetivo articular os Parlamentos regionais existentes, mas cuja regulamentação pressuporia a elaboração de um Protocolo Adicional, ainda

inoperante.

FIGURA 2: Organograma da UNASUL



Fonte: UNASUL, 2014a.

Também através do artigo 18, se buscava promover a participação plena dos cidadãos no processo de integração, estabelecendo mecanismos e espaços de

discussão e proposições. Contudo, apenas em 2013¹⁸ foi instituído o Foro de Participação Social da UNASUL, de caráter consultivo, não-vinculante e cuja primeira edição ocorreu em agosto de 2014. Através dessa primeira reunião estabeleceram-se equipes de trabalho para um futuro aprofundamento e institucionalização da participação social no processo de integração.

3.3 CELAC

Em 2011 foi estabelecida a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com o objetivo de constituir um novo mecanismo de concertação política e integração, que abriga os trinta e três Estados da América do Sul, Central e Caribe. A CELAC é fruto das negociações no âmbito da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), cuja primeira edição ocorreu em 2008, por iniciativa do Brasil, e congregou os trinta e três Estados da região¹⁹.

Em 2010, durante a II CALC, na Riviera Maya, ocorreu a Cúpula da Unidade, em função da realização da simultânea da XXI Cúpula do Grupo do Rio (ou Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe). Chegando-se ao consenso sobre a importância da região e da constituição de uma nova plataforma para a concertação política e regional, acordou-se a criação da CELAC na III CALC, prevista para o ano seguinte na Venezuela.

Assim, os membros da CALC afirmaram a necessidade da criação da CELAC enquanto mecanismo que recuperasse o espaço de discussão entre os trinta e três países latino americanos, relançando-o como plataforma para a representação e visibilidade do processo no exterior.

Diante da existência de cúpulas consolidadas para a reunião dos países da América Latina, torna-se importante questionar qual era a necessidade da criação da CELAC, que ao se consolidar reforça a ideia de uma região autônoma, excluindo os Estados Unidos e o Canadá e substitui, em muitos aspectos a OEA enquanto

¹⁸ Cf. Declaração de Paramaribo, aprovada durante a VII Cúpula da UNASUL, em 30 de agosto de 2013.

¹⁹ Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colômbia, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela

mecanismo para a concertação. Assim, entre uma estrutura e outra são agregados novos espaços para a realização de reuniões setoriais, e a criação da CELAC chama a atenção para a América Latina, tornando-se o principal mecanismo de representação, como por exemplo nas negociações com a China (Foro CELAC-China; foro CELAC-UE).

Os discursos oficiais ressaltam que o objetivo dessa iniciativa é o desenvolvimento de uma comunidade que trabalhe a cooperação, a complementariedade, a solidariedade e a inclusão social entre as nações (ROMERO, 2012). É uma nova tentativa de buscar a autonomia na região a partir de uma aposta de integração latino-americana que exclui aos Estados Unidos e ao Canadá e que busca ser um mecanismo político de unidade e interação entre os trinta e três países da região (NIVIA-RUIZ; PIETRO-CARDOSO, 2014).

Juntamente à Declaração de Caracas, que formaliza a CELAC, foi acordado também um Estatuto de Procedimentos para o bloco, que define que o mesmo estaria conformado pelos seguintes órgãos: as Cúpulas de Chefas e Chefes de Estado e Governo; as Reuniões de Ministros e Ministras de Relações Exteriores; a Presidência Pro Tempore; Reunião de Coordenadores Nacionais; Reuniões Especializadas; e a Troika ampliada, composta pelo último país a ocupar a Presidência Pro Tempore, o atual e o futuro país, bem como um representante dos países Caribenhos.

Apesar do detalhamento proposto pelo documento, a CELAC tem se estabelecido, cada vez mais como uma diplomacia de Cúpulas, um foro baseado no consenso, articulador para a convergência de ações e interesses da região, sem vistas à institucionalização do mecanismo, de modo a evitar o engessamento dos países-membros. Assim, para concretizar seus objetivos, a CELAC propõe, anualmente, Planos de Ação, que visam guiar as atividades desenvolvidas pelo bloco.

A análise dos Planos de Ação demonstra os temas para a agenda e os foros disponíveis para a concretização dos esforços. Atualmente, são trabalhados a partir de reuniões ministeriais e GTs os temas de Segurança alimentar e nutricional e erradicação da fome e da pobreza; Agricultura Familiar; Educação; Cultura e diálogo intercultural; Ciência, Tecnologia e Inovação; Desenvolvimento Produtivo e Industrial; Infraestrutura; Finanças; Energia; Meio-ambiente; Situações internacionais desastre humanitário; Problema mundial das drogas ilícitas e a toxicodependência; e Prevenção e Combate à Corrupção. Além destes temas, constituem parte da agenda da CELAC: Preferência Tarifária Latino-Americano e do Caribe; Agenda de

Desenvolvimento Pós-2015; Migrações; Participação Social; Previdência Social; Cooperação; Mecanismos de integração regional e sub-regional; Política Internacional.

Com relação aos interesses apresentados pelo bloco, dois importantes comentários devem ser feitos: em suas Declarações e Planos de Ação, a CELAC sempre busca incluir convites à convergência dos diferentes mecanismos de integração regional na América Latina, bem como, ao escolher temas sobrepostos, justificar-se com a prerrogativa de promoção de trabalhos que visem a complementaridade. Além disso, apesar do discurso social, da constância do tema em suas instâncias de discussão e da inserção do bloco no movimento regionalista pós-liberal, a CELAC ainda não foi capaz de estabelecer mecanismos para a participação cidadã em nenhuma de suas instâncias.

3.4 Análise comparada das institucionalidades

A partir das estruturas institucionais acima demonstradas, pode-se perceber a influência dos diferentes momentos do regionalismo na composição orgânica dos blocos analisados. A necessidade desta análise vincula-se à busca pela compreensão de como são conformadas as sobreposições regionais, o que as influencia e em quais momentos se dá a proliferação de instituições na América Latina.

Criado em um momento de orientação neoliberal e com forte influência do desenvolvimento do modelo europeu, o MERCOSUL, constituiu uma estrutura que buscava a conformação de um Mercado Comum. Desta forma, destacam-se em seu meio instituições que visam à promoção do comércio e da livre circulação de bens, serviços e capitais, mas a elas se somam novos órgãos com diferentes temáticas, surgidos a partir de seu relançamento nos anos 2000.

O MERCOSUL, no entanto, não conseguiu desenvolver instituições com poderes supranacionais, que viabilizariam a concretização de seus objetivos através da harmonização política e normativa e adotou um modelo intergovernamental. A opção pelo modelo de intergovernabilidade mostrou-se relevante à época da criação do bloco, devido ao contexto político da região, marcado pelas disputas de poder e influência entre Brasil e Argentina. Contudo, com o evoluir do processo, percebe-se que o interesse dos países em fortalecer sua autonomia perante a sociedade

internacional, segue relevante para a não consolidação de mecanismos supranacionais que poderiam aprofundar a integração no bloco.

Esta busca pelo fortalecimento da autonomia e o uso da plataforma regional como forma de alcançar o reconhecimento internacional também influenciaram o desenvolvimento da UNASUL. Conforme destacado, o Brasil teve grande proeminência e liderança em sua criação, em uma época em que a política externa do país buscava afirmá-lo enquanto potência perante a sociedade mundial. Além disso, a UNASUL já se insere em um momento do regionalismo do século XXI, por isso suas temáticas estão diretamente relacionadas a promoção do desenvolvimento social e político.

A institucionalização da UNASUL com os conselhos setoriais, contudo, reflete a escolha de mecanismos de rasa institucionalização e ausência de abertura para a participação social. Desde o princípio, a tomada de decisões se pauta pela intergovernabilidade e se mostra como uma instância regional de cooperação, embora busque a criação de uma identidade e a afirmação da América do Sul enquanto região.

No caso da CELAC, a escolha decisória não foi diferente: todas as decisões são tomadas por consenso nas Cúpulas do bloco. O agravante da CELAC no que concerne à consolidação da integração é a ausência de interesse demonstrada pelos países membros em sua institucionalização, transformando-a em uma instância de concertação política cujos temas encontram foros de discussão através de reuniões ministeriais.

Assim, pode-se dizer que a baixa institucionalização é uma característica dos processos estabelecidos no regionalismo do século XXI. Isto significa que há uma preocupação por parte dos países em não estabelecerem uma estrutura regional com autonomia, mantendo as negociações sob o estrito controle dos governos e, ao mesmo tempo, garantindo a eles maior independência de seus parceiros na formulação de suas estratégias de política externa.

No modelo da intergovernabilidade, os Estados mantêm seu status soberano e a autonomia decisória, partilhando apenas o poder decisório, que deve levar em consideração as posições de todos os países, em anuência ou discordância unânime. Em contraposição, ao adotar a supranacionalidade, os Estados-partes da integração delegam ao órgão comunitário o exercício de parcela de sua soberania. Este ato impulsiona os debates sobre a relativização do conceito fundador do Estado de Soberania. De fato, essa passa de absoluta a compartilhada, e de indivisível a

divisível, visto que as decisões se dão em âmbito comunitário.

Contudo, deve-se esclarecer o entendimento adotado neste trabalho no qual o próprio ato de o Estado dispor de parcela do exercício de sua soberania contraria os argumentos de que os países-membros de um processo integracionista se tornam menos soberanos. Assim, pode-se considerar que é preciso que o Estado aja, no auge de sua autonomia, para ceder parcela de sua soberania em prol do bloco.

Outra consideração a ser feita é a de que a análise dos organogramas referentes aos processos de integração latino-americanos apresenta certas regularidades, mas que a concretização da agenda de projetos pautados pela temática social pressupõe a existência de uma institucionalidade mais complexa porque aborda políticas que exigem a maior convergência e articulação entre os membros.

Assim, ao contrário do esperado devido aos momentos do regionalismo e os objetivos buscados por cada processo, atualmente o MERCOSUL possibilita maior participação da sociedade civil, bem como maior englobamento de temas sociais devido à maior consistência de sua institucionalização, em comparação a UNASUL e CELAC. Desta forma, pode-se perceber a importância de uma estrutura institucional mais forte para a consolidação da integração e a redução do déficit democrático.

Sobre este tema, deve-se assinalar que a participação social, ainda que seletiva e não vinculante, é possível pelos canais institucionais do MERCOSUL, através dos Fóruns, Cúpulas, GTs, SGTs, comissões e outras instâncias desde sua criação, bem como através da instituição do Parlamento que busca trazer maior representatividade e legitimação ao bloco, o que permite o diálogo com a sociedade civil organizada e especializada. Ressalta-se, contudo, que a abertura para a sociedade, não é uniforme ou regulamentada entre os países membros, tornando-a manipulável segundo critérios dos governos.

4 AGENDAS REGIONAIS: SOBREPOSIÇÃO OU COMPLEMENTARIDADE?

Ao buscar relações e interesses comuns entre MERCOSUL, UNASUL e CELAC, percebe-se que existe uma equivalência de atores institucionais e temáticas que talvez possa não estar refletida na estrutura orgânica ou decisória de cada bloco, mas que torna-se útil para a compreensão dos interesses de cada processo e a condução de suas negociações. Tal equivalência refere-se às reuniões ministeriais: seja sob o comando do CMC no MERCOSUL, nos Conselhos da UNASUL, ou nas Reuniões de Ministros da CELAC, a presença dos ministros setoriais nos três mecanismos demonstra a delimitação dos rumos e interesses dos processos de integração a partir do assessoramento de funcionários de alto nível dos governos nacionais.

Partindo do pressuposto de que as instâncias de participação ministerial são importantes para a configuração e definição da agenda regional de políticas setoriais, uma vez que se trata de funcionários de alto nível com a missão de assessorar os chefes de Estado na tomada de decisões, sua presença ou ausência na estrutura institucional de um bloco poderia indicar os objetivos e interesses de um processo.

Desta forma, considerado o objetivo principal de investigação da convergência ou divergência nos trabalhos de MERCOSUL, UNASUL e CELAC, o que se propõe para o presente capítulo é a análise comparada de temas em que existem foros de discussão nos três blocos, e também de temas que não são simultâneos em todos os mecanismos, mas que servem para avaliar como essa fragmentação pode gerar tanto esforços sobrepostos e desnecessários, do ponto de vista prático, quanto ações que promovam a complementaridade a partir dos diferentes interesses almejados.

A título de ilustração, na busca pelo entendimento da fragmentação e sua possível complementaridade ou sobreposição, a tabela 1, na próxima página, demonstra em quais áreas se reúnem os Ministros e Autoridades dos blocos, desconsideradas outras instâncias para comparação.

Para amostra e comparação de agendas, foram escolhidos quatro temas, dois presentes em todos os mecanismos e dois que possuem instâncias em apenas um ou dois mecanismos, buscando, no primeiro caso, relações de sobreposição, enquanto no segundo, de complementaridade. A escolha dos assuntos analisados se deu de maneira livre, priorizando temas que consideramos como essenciais para o desenvolvimento da integração regional, não de um ponto de vista econômico-

comercial, levando-se em consideração que apenas o MERCOSUL tem esses objetivos, mas a partir de uma perspectiva dos benefícios aportados para o desenvolvimento dos países e aprofundamento das relações.

Quadro 1 – Presença de reuniões ministeriais nos três blocos

Tema/ Reunião Ministerial	MERCOSUL	UNASUL	CELAC
Agricultura	X		X (Agricultura familiar)
Ciência, Tecnologia e Inovação	X	X	X
Cultura	X	X	X
Defesa		X	
Desenvolvimento Social	X	X	X (Segurança alimentar e nutricional e erradicação da fome e da pobreza)
Economia e Finanças/ Bancos Centrais	X	X	X
Educação	X	X	X
Eleitoral		X	
Esporte	X		
Indústria	X		X (Desenvolvimento Produtivo e Industrial)
Infraestrutura		X (Infraestrutura e Planejamento)	X (Infraestrutura para Integração Física do Transporte, Telecomunicações e Integração Fronteiriça)
Interior	X		
Justiça	X		
Meio Ambiente	X		X
Minas e Energia	X	X (Energia)	X (Energia)
Mulheres	X		
Povos Indígenas	X		
Prevenção e Combate à Corrupção			X
Privacidade e Segurança da Informação e Infraestrutura Tecnológica	X		
Problema mundial das drogas		X	X
Saúde	X	X	
Situações internacionais de desastre humanitário			
Trabalho	X		X
Turismo	X		

Fonte: Elaboração própria, com base em nos organogramas institucionais apresentados no capítulo anterior

Assim, o primeiro tema a ser analisado, presente nos três blocos, é o de “Desenvolvimento Social”, apontado como objetivo primordial nos diferentes processos de associação. Este tema faz-se especialmente interessante por constar na DEC/CMC/MERCOSUL 32/14 como um dos pontos de “complementação e

articulação MERCOSUL-UNASUL”²⁰. O segundo assunto abordado, também presente em todas as estruturas, “Ciência e Tecnologia” foi escolhido pois o desenvolvimento científico é assunto de suma importância, não apenas do ponto de vista social, mas também para a continuidade do crescimento dos países, a partir de sua autonomização tecnológica²¹. O terceiro tema escolhido foi o de “Trabalho”, presente apenas na estrutura institucional do MERCOSUL²². Mais do que pela possibilidade de circulação de trabalhadores na região, os assuntos laborais chamam a atenção ao não serem incluídos no organograma da UNASUL, uma vez que esta tem incentivado a chamada “cidadania sul-americana”, buscando a criação de uma identidade. Por fim, o último tema escolhido trata-se de “Infraestrutura e Planejamento” presente na UNASUL e CELAC, mas ausente no MERCOSUL. Sabendo da ampla institucionalidade do último, o objetivo deste tema foi analisar como na ausência das reuniões ministeriais eram analisados e trabalhados estes temas de grande relevância para a integração física da região.

As pesquisas foram conduzidas em dois momentos: um primeiro de análise documental e comparação de agendas; e um segundo de condução de entrevistas com funcionários dos ministérios setoriais responsáveis por assuntos internacionais e funcionários do MERCOSUL e do PARLASUL. Todas as entrevistas foram realizadas durante período de mobilidade acadêmica no Uruguai, e as perguntas que guiavam a conversa tratavam de questionar como se dava a articulação entre mecanismos regionais quando um tema estava presente em mais de uma instância regional e, nos casos que não estavam presentes em todos os blocos, como o tema era tratado, se era tratado e se havia ou não necessidade de que o mesmo fosse incluído. Apenas para o último tema não foi possível realizar entrevista ministerial, e todas as realizadas nesse âmbito foram com funcionários uruguaios, devido a oportunidade proporcionada

²⁰ Tal Decisão do CMC, aprovada em 2014, enuncia 5 temas onde MERCOSUL e UNASUL deveriam empregar esforços para articular seus trabalhos: Educação, Cultura, Desenvolvimento Social, Justiça e Interior, e Luta contra o Narcotráfico. Infelizmente, apenas tivemos acesso a esse documento em um estágio avançado da pesquisa e, por mera casualidade o estudo do tema “Desenvolvimento Social” havia sido escolhido. Um estudo aprofundado dos demais temas onde a articulação foi recomendada seria também muito interessante.

²¹ Os discursos dos governos da região apontam que as novas formas de dependência estão relacionadas a maneira com que o conhecimento é gerido pelas nações. Assim, o desenvolvimento científico e tecnológico é muitas vezes apontado como uma “rota emancipatória” para os países da região.

²² Consta no Plano de Ação 2015 da CELAC a proposta de convocatória da I Reunião de Ministros do Trabalho, mas até outubro de 2015, mês em que as entrevistas ministeriais foram conduzidas, a mesma ainda não havia sido convocada ou realizada.

durante estágio de pesquisa financiado pela Associação de Universidades do Grupo Montevideu, junto a Universidad de la Republica, em Montevideu.

A partir da próxima sessão, apresentaremos o desenvolvimento de cada temática na esfera regional, as prioridades de agenda estabelecidas por cada bloco e os demais resultados obtidos nessa investigação.

4.1 Desenvolvimento Social

Ainda que desde o preâmbulo do Tratado de Assunção se tenha estabelecido que o MERCOSUL buscava promover o crescimento econômico tendo em vista a justiça social, durante os primeiros anos de sua existência, as questões sociais ficaram relegadas apenas aos temas laborais, através de um subgrupo de trabalho do GMC, não havendo uma instância específica para o Desenvolvimento Social no bloco. Um conjunto de fatores influenciou a condução da agenda social no bloco: até o ano de 1998, o MERCOSUL vivia seu momento de maior crescimento e os governos começavam a se mobilizar para ampliar as relações de integração. No entanto, com a crise econômica instalada entre os anos de 1998 e 2001, ficou demonstrado que o modelo integracionista comercialista estava falido e que era preciso novos esforços para o desenvolvimento.

Assim, foi firmada em junho de 2000 a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social, entre os quatro Estados fundadores do MERCOSUL e dois associados, Bolívia e Chile, afirmando que o desenvolvimento econômico só poderia ser alcançado através da superação dos problemas sociais e que se buscariam tomar ações coordenadas ou complementares em âmbito regional para sua solução. A partir deste momento, as autoridades em Desenvolvimento Social dos países se mobilizam para uma primeira reunião, em setembro do mesmo ano, e, ao final de 2000, o Conselho Mercado Comum, através da DEC CMC 61/00, decidiu criar a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS).

A RMADS tem a função de propor medidas que orientem a coordenação de políticas e ações conjuntas para o desenvolvimento social dos países do bloco. A partir da mesma, passaram-se a delimitar as estratégias que compõem o chamado MERCOSUL Social.

É importante destacar os fundamentos que guiaram a guinada social do

MERCOSUL, pois a mesma acontece antes mesmo da criação dos demais blocos regionais analisados neste trabalho, abrindo caminho para a promoção de uma integração não exclusivamente comercial. A Declaração do MERCOSUL Social sintetiza conceitos trabalhados pela RMADS até então:

- a) Centralidade da dimensão social na integração que pretenda promover um desenvolvimento humano e social integral.
 - b) O indissociável do social e o econômico na formulação, desenho, implementação e avaliação das políticas sociais regionais.
 - c) A reafirmação do núcleo familiar como eixo de intervenção prioritário das políticas sociais na região.
 - d) A centralidade do papel do Estado.
 - e) A proteção e promoção social desde uma perspectiva de direitos, superando a visão meramente compensatória do social.
 - f) A participação de uma sociedade civil fortalecida organizacionalmente.
- (MERCOSUL, 2015)

Com a chegada de governos progressistas na região, as demandas pela criação de agendas sociais ganharam novos incentivos e foi nesse contexto que a temática social se consolidou institucionalmente nos objetivos de desenvolvimento do bloco. Assim, foi criado em 2007 o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), com sede em Assunção e o objetivo de ser uma instância regional técnica de investigação no campo das políticas sociais; e também a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), órgão para a articulação das políticas sociais do bloco.

Desta forma, a agenda social do MERCOSUL evolui, aprovando-se em 2009 a criação do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH); em 2010 o Estatuto da Cidadania e a Unidade de Participação Social (UPS); e em 2011 um importante documento, o chamado Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) que guia a atuação do bloco para a área através de 26 diretrizes específicas²³.

A preocupação social não é exclusividade do bloco do Cone Sul, pois a UNASUL também propõe o desenvolvimento dos povos da América do Sul em seu documento de fundação, o Tratado de Brasília (2008). No entanto, ainda devido ao momento de sua criação, seu texto fundacional é mais amplo que o do MERCOSUL no que concerne ao desenvolvimento social, uma vez que o bloco estabelece o objetivo de priorizar as questões sociais e o desenvolvimento:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo

²³ Nem todos os novos mecanismos estão centralizados na pasta de desenvolvimento social do bloco. O IPPDH está subordinado à Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL, enquanto a UPS está ligada ao Alto Representante Geral.

político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, art. 2, 2008).

Contudo, conforme estabelecido anteriormente, a institucionalização da agenda se deu durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, realizada em 10 de agosto de 2009, criando uma instância de coordenação para o desenvolvimento humano integral na região: o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS) que elaborou três Planos de Ação: 2009-2011; 2012-2014; 2015-2017, sobre os quais pauta sua agenda, dividida em cinco eixos prioritários que serão abordados mais adiante.

A exemplo do MERCOSUL com o ISM, a UNASUL também propôs em sua institucionalidade um espaço para o compartilhamento de boas práticas e a elaboração de políticas regionais na área, o chamado Observasur. No entanto, nos últimos anos a proposta perdeu destaque e não há indícios de sua concretização.

No caso da CELAC, o tema do desenvolvimento social vinha sendo desenvolvido desde a CALC, já com reuniões ministeriais sobre o tema, mas devido a sua característica enquanto foro de concertação política e diálogo regional, tais reuniões não possuem espaço institucionalizado. Ainda assim, a primeira reunião oficial²⁴ de Ministros de Desenvolvimento Social e Erradicação da fome e da Pobreza da CELAC foi prevista pelo Plano de Ação 2013 e realizada entre os dias 22 e 23 de julho do mesmo ano, em Caracas na Venezuela. Para o ano de 2014, uma segunda reunião foi prevista para dar continuidade aos trabalhos, porém, não pôde ser realizada, tendo sido remarcada para o ano de 2015, entre os dias 22 e 23 de novembro desse ano²⁵.

4.1.1 Principais agendas

Analizadas as atas de Reuniões de Ministros do MERCOSUL, em conjunto com os planos de ação do Conselho Sul Americano de Desenvolvimento Social²⁶ e da

²⁴ Cerca de duas reuniões foram realizadas antes da mudança de CALC para CELAC.

²⁵ Informação concedida por funcionário do Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguai. Até o presente momento, não temos informações se a reunião pôde ser realizada.

²⁶ Não foi possível ter acesso a todas as atas do Conselho Sul Americano de Desenvolvimento Social,

CELAC, e as entrevistas realizadas, pretende-se esclarecer as frentes de trabalho de cada mecanismo, possibilitando a reflexão sobre seus interesses e esferas de atuação.

No MERCOSUL, estão ligadas à RMADS três Comissões de Trabalho, responsáveis pela produção de insumos para o desenvolvimento das políticas regionais. São elas: Economia Social: Definições e Experiências; Erradicação do Trabalho Infantil e da Exploração Sexual Comercial Infantil; e Sistema Estatístico de Indicadores Sociais. Além disso, há ainda um Grupo Técnico e o Instituto Social do MERCOSUL.

Conforme demonstram as atas, a agenda da RMADS esteve muito centrada, durante um período inicial, na construção e consolidação do ISM, buscando o aprofundamento da dimensão social dentro do bloco. O Instituto, após sua criação, passou por um momento de crise durante a suspensão do Paraguai, em 2012, porque sua sede localiza-se em Assunção, o que refletiu a necessidade de reorganização realizada em 2015. Ainda assim, na atualidade, os relatórios do ISM possuem destaque nas reuniões de ministros, que buscam fortalecê-lo enquanto instância regional.

Outro importante tema para a RMADS foi a elaboração do supracitado Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), em conjunto com as demais instâncias sociais do MERCOSUL. Idealizado em 2006 e efetivamente aprovado pela DEC CMC 12/11, tem o objetivo de articular e desenvolver ações intersetoriais específicas para consolidar a dimensão social do bloco. Em 10 Eixos, 26 Diretrizes e 106 Objetivos prioritários, o PEAS logrou diagnosticar as maiores necessidades sociais do MERCOSUL, que agora passam por uma revisão com o objetivo de analisar o que já foi alcançado e o que pode ser desenvolvido.

Além dos tópicos institucionais, constam ainda na agenda projetos sobre Economia Social e Solidária e propostas de regulamentação aduaneira para esses produtos; Segurança nutricional; Alimentos Tradicionais; Programas de proteção infantil; Prêmio MERCOSUL Social; Sistema de Informação MERCOSUL sobre Política e Indicadores Sociais (SIMPIS); e o projeto de fortalecimento institucional para

uma vez que a UNASUL não as disponibiliza em seu site. A questão da publicidade dos documentos deve ser acordada em consenso por todos os países do bloco para sua disponibilização. O mesmo ocorre no caso da CELAC. Desta forma, toma-se por base os Planos de Ação bienais e anuais, respectivamente.

a superação da pobreza.

No âmbito da UNASUL, o momento vivido pelo Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social está muito associado a sua consolidação enquanto instância regional. O primeiro Plano de Ação Bienal 2009-2011 tinha três objetivos centrais, ligados ao diagnóstico da situação regional, o compartilhamento de boas práticas e a promoção de políticas sociais:

- 1) Formular y consensuar los lineamientos de políticas de desarrollo social, para que sus decisiones se articulen en la agenda prioritaria de UNASUR;
- 2) Promover y generar un espacio para discusiones técnicas e intercambio de experiencias sobre buenas prácticas, mediante la compilación y sistematización de una base de datos de experiencias exitosas en materia de políticas sociales.
- 3) Promover acuerdos de cooperación, especialmente, en zonas de frontera en materia de políticas de desarrollo social, lucha contra la pobreza y desigualdades (UNASUR, 2009).

Considerando o segundo objetivo, neste primeiro momento, buscou-se impulsionar a criação de uma estrutura institucional para promover intercâmbio de informação, acompanhamento de indicadores sociais e a sistematização de boas práticas, o mencionado “Observasur”. Sua proposta permaneceu presente no Plano de Ação 2012-2014, mas a necessidade de sua criação diante das demais instâncias regionais criadas foi questionada, e o Observatório já não aparece no Plano de Ação 2015-2017 (UNASUL, 2015a).

Além dos Planos de Ação, o CSDS foi reorganizado e trabalha com cinco Grupos Temáticos de Trabalho correlatos aos seus eixos de atuação²⁷:

- 1) Desenvolvimento com inclusão;
- 2) Segurança Alimentar e Luta contra a Fome e a Desnutrição;
- 3) Economia Social, Solidária e/ou Comunitária com Inclusão Produtiva e Geração de Oportunidades;
- 4) Participação Social;
- 5) Cooperação Regional em Políticas Sociais.

Cada eixo é coordenado por um país diferente, de maneira rotativa, com o objetivo de realizar intercâmbio técnico e tentar implementar políticas ao final de cada período. Nos referidos temas, o CSDS busca realizar mapeamentos de iniciativas regionais para sistematização de experiências, considerando os trabalhos realizados em outras instâncias, como o MERCOSUL, a CAN, e CELAC e a ALADI.

²⁷ Cf. Plano de Ação 2015-2017.

Também constam como temas para a agenda do CSDS a criação de um Marco Conceitual para Políticas Sociais da UNASUL, e a promoção de metas sul-americanas de desenvolvimento social, bem como a inclusão de novos temas como juventude e gênero.

Na CELAC, a I Reunião de Ministros Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome e da Pobreza produziu um Plano de Ação prevendo as bases para o desenvolvimento de políticas sociais regionais e reafirmando como seu interesse primordial a luta contra a fome e a pobreza. Assim, a segurança alimentar passou a ser um tema central na agenda que instituiu trabalhos junto à Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), com o apoio da CEPAL e da ALADI para a elaboração de um Plano para a Segurança Alimentar, Nutricional e Erradicação da Fome 2025 da CELAC.

De modo a contribuir na concretização desses objetivos, a Reunião de Ministros de Desenvolvimento Social da CELAC propôs em 2013 que o tema da Agricultura Familiar fosse incluído como maneira de fortalecer a inclusão produtiva dos pequenos agricultores e assegurar o acesso aos alimentos. Este tema, a exemplo do ocorrido no MERCOSUL, acabou ganhando instância própria em 2014, abrindo espaço para o direcionamento dos trabalhos relativos à fome e à pobreza como a construção de indicadores; elaboração de programas de informação e educação alimentar; e a construção de uma Agenda Estratégica de Coordenação Regional, ainda pendente de aprovação.

Deve-se notar que diante da criação de novos mecanismos regionais na área de desenvolvimento social, o MERCOSUL se pronunciou em favor de uma articulação do bloco para o relacionamento externo. Assim, em 2010 se pronunciou pela primeira vez a respeito da criação do Conselho Sul Americano de Desenvolvimento Social da UNASUL, propondo apresentar seu programa de Economia Social e Solidária; e em 2013, a respeito da I Reunião de Ministros do tema na CELAC, incentivando a participação de todos os membros do bloco²⁸.

A partir de 2015, seguindo as instruções da DEC CMC 32/14, a RMADS também passou a incluir em sua agenda a complementação e articulação com outros blocos. Inicialmente e conforme disposto na ata da XXVII RMADS, trabalha com a UNASUL no tema dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda

²⁸ Cf. Atas da RMADS 01/2010 e 02/2013.

de Desenvolvimento Pós 2015 da ONU, buscando ressaltar que

[...]tanto a questão social quanto a ambiental são importantes para a sustentabilidade; que a superação da fome e da pobreza sejam um objetivo em si; que os objetivos sejam comuns para todos os países, e não apenas para os países em desenvolvimento (MERCOSUL, 2015).

Com a CELAC, a articulação se dá a partir da decisão de que o GT-RAMDS acompanharia os avanços do Plano para a Segurança Alimentar, Nutricional e Erradicação da Fome 2025, tendo em vista o compromisso dos Estados-membros do MERCOSUL com a segurança alimentar e nutricional de suas populações.

4.2 Ciência e Tecnologia

No preâmbulo de seu tratado constitutivo, o MERCOSUL já considerava a necessidade de “promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes” (MERCOSUL, 1991). Inicialmente, em seu âmbito foram criados instrumentos como a Reunião Especializada em Ciência e Tecnologia (RECyT) e, posteriormente a Reunião de Ministros e Altas Autoridades em Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM) de maneira a garantir a elaboração e a continuidade das políticas conjuntas para a construção do desenvolvimento.

Objeto deste estudo, o âmbito ministerial, enquanto espaço institucional apenas foi criado em 2005, por Decisão do CMC, com o objetivo de assessorar e propor medidas ao Conselho, de forma a aprofundar a agenda de desenvolvimento científico e tecnológico e, no entanto, desde então, realizou cerca de três reuniões²⁹.

Uma vez que a criação da RECYT é anterior à reunião ministerial e que a primeira se trata de uma Reunião Especializada bastante ativa na estrutura do MERCOSUL, com reuniões semestrais, a análise de documentos demonstra que os trabalhos da RMACTIM estão diretamente relacionados à agenda da RECYT. Deste modo, abordaremos os principais projetos que impactaram as reuniões ministeriais.

A RECyT foi sugerida pelos presidentes dos Estados Parte durante a segunda reunião do Conselho Mercado Comum, realizada em Las Leñas, Argentina, em junho

²⁹ Foram encontrados registros de duas reuniões da RMACTIM: uma em 2006 e outra em 2011. Segundo relatos de funcionários setoriais, uma terceira reunião haveria ocorrido, mas não foi possível ter acesso a sua Ata.

de 1992. Sua criação se efetivou por meio da Resolução 24/1992 na quinta reunião do Grupo Mercado Comum, realizada em Buenos Aires. Se reúne em caráter ordinário semestralmente e tem como objetivo central

[...] a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico dos países-membros do MERCOSUL assim como de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes. Suas ações estão estruturadas no sentido de aumentar a produtividade das economias do MERCOSUL e aumentar a competitividade dos segmentos produtivos do MERCOSUL em terceiros mercados (MERCOSUL, 1992).

Na UNASUL, conforme explicitado anteriormente, o Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI), nasceu do desmembramento, em 2012, do anterior Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (2009) e teve sua primeira reunião realizada em 15/05/2013. Até então, a pauta setorial era abordada por um Grupo de Trabalho Especializado interno ao Conselho, cuja proposta mostrou-se muito abrangente, incentivando a atual divisão.

Dentre os objetivos do COSUCTI se encontram a promoção e o fortalecimento da cooperação e integração científica, tecnológica e de inovação, o fomento da mobilidade para a execução de projetos regionais e a promoção do desenvolvimento, acesso, uso e transferência de tecnologias sociais (UNASUL, 2015b).

Na CELAC, a primeira Reunião de Ministros e Autoridades em Ciência e Tecnologia foi prevista pelo Plano de Ação 2013 e realizada no mesmo ano. É muitas vezes denominada de “Reunião de Ministros (Altos Funcionários)”, uma vez que congrega ministros, vice-ministros, diretores, delegados e altos funcionários dos Estados-parte, considerando que nem todos os 33 países contam com um Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

4.2.1 Principais agendas

Conforme abordado anteriormente, a RMACTIM acompanha os trabalhos da RECYT, que já teve outras configurações, mas que atualmente conta com três comissões internas: a Comissão de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, encarregada de realizar ações para a popularização da Ciência como o Prêmio MERCOSUL, de reconhecimento ao mérito científico, feiras nacionais, o programa CINECIEN, que promove o cinema científico, seminários com agências de fomento, dentre outras ações; a Comissão Sociedade da Informação, que tem por

objetivo promover o intercâmbio de informações entre os Estados parte de maneira a fomentar a geração de estratégias integradas para o desenvolvimento, e que tem como exemplos de projetos a consolidação do MERCOSUL Digital, a aceleração de pequenas e médias empresas de tecnologia da informação e comunicação, a construção de uma Rede de Pesquisa por meio da conexão digital entre os países, além de outros projetos temáticos; e a Comissão Plataforma BIOTEC SUR, que surgiu com o Projeto BIOTECH MERCOSUL – União Europeia (BIOTECH I), criado em 2005, com o objetivo de dar segmento a seu trabalho para a aplicação das biotecnologias em favor do desenvolvimento sustentável³⁰.

O BIOTEC SUR encontrou sucesso em sua primeira fase, sendo capaz de financiar projetos nos setores produtivos da carne de frango e bovina, silvicultura e óleo (MERCOSUR, 2015). Assim, teve uma segunda fase aprovada (BIOTECH II) para 2014-2016, com chamada de projetos integrados que incentivam a pesquisa e o desenvolvimento nas áreas de saúde humana e energias renováveis³¹.

A RECYT conta ainda com um projeto financiado pelo FOCEM, para construir uma Rede de Pesquisa em Biomedicina que visa a utilizar de biotecnologia em favor da saúde pública, viabilizando a pesquisa e o ensino no combate de doenças.

Além dos mencionados trabalhos da Reunião Especializada, o MERCOSUL teve dois Programas Quadro de Ciência e Tecnologia aprovados até o presente momento, cuja elaboração foi encomendada pela RMACTIM à RECYT. O primeiro Programa foi aprovado pela Decisão do CMC 03/2008 e continha uma agenda propositiva para os anos 2008-2012; já o segundo, foi aprovado pela Decisão CMC 44/14, para os anos 2015-2019. A missão do Programa Quadro está relacionada com a promoção da “geração, a aplicação, a socialização e a sensibilização do conhecimento científico e tecnológico (MERCOSUL, 2008)”, e, para tanto, se baseia em quatro eixos: a dimensão estratégica, que congrega temas como nanotecnologia, energia, saúde e outros; o segundo eixo, industrial e instituições de pesquisa e desenvolvimento (universidades), que no primeiro Programa Quadro se chamava “dimensão industrial e agropecuária”; a dimensão social, que também foi alterada no segundo Programa Quadro para “dimensão desenvolvimento sustentável (social e

³⁰ Para maiores informações, conferir página web da RECYT:
<<http://www.recyt.mincyt.gov.ar/index.php?lang=pt>>

³¹ Os países do MERCOSUL podem apresentar projetos a serem financiados pelo BIOTEC SUR, porém, como a Venezuela não era parte do bloco durante a firma do convênio com a União Europeia, a mesma participa como observadora e não pode submeter projetos.

ambiental”); e a quarta dimensão, relativa aos Sistemas Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI). O Programa Quadro vigente reconhece os avanços alcançados pelo anterior, mas se lança na expectativa de progredir na integração das capacidades dos países membros, em busca de um desenvolvimento científico e tecnológico sustentável.

Diante da criação de novos mecanismos regionais com temas convergentes, na área de Ciência e Tecnologia, em 2011, os ministros e altas autoridades em Ciência e Tecnologia do MERCOSUL, através da Declaração de Montevideu, saúdam a criação de uma instância temática na UNASUL e a convida a enviar um representante para participar da RECYT em caráter de observador para a absorção de boas práticas.

A primeira reunião do Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação realizou-se no dia 15 de maio de 2013. Contudo, antes mesmo de sua criação, em 9 de novembro de 2012, a reunião do Grupo de Trabalho Especializado em Ciência e Tecnologia aprovou um Programa Quadro 2012-2016 para a temática na UNASUL, bem como um Plano de Ação 2013-2014, cuja principal contribuição estava baseada no intercâmbio de informações e experiências de políticas públicas e redes de tecnologia nos países membros. Além disso, o programa previa ainda a criação de um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, a realização de capacitações a respeito de energias renováveis e da elaboração de políticas para a mudança no padrão de especialização das economias da região.

A partir da criação do COSUCTI, houve a necessidade de organização interna do Conselho a partir da elaboração de seu estatuto, da reformulação do Plano de Ação 2013-2014 e do estabelecimento de dois grupos de trabalho para a avaliação dos projetos relativos a Ciência, Tecnologia e Inovação: o GT de Avaliação; e o GT de Gestão do Conhecimento e Financiamento³². Nesta mesma reunião se aprovou a condução dos projetos de área ao Fundo de Financiamento de Iniciativas Comuns da UNASUL (FFIC) e demais possíveis mecanismos de fomento.

Assim, o COSUCTI possui em sua carteira de trabalhos dois Programas com financiamento aprovado pelo FFIC: a Rede Sul-Americana de Investigação para o Desenvolvimento Tecnológico, Transferência de Tecnologia, Controle e Vigilância

³² Não foram encontrados registros de trabalhos dos referidos GTs. Em conversas informais com funcionários setoriais do Uruguai a informação existente é a de que o GT de Gestão do Conhecimento e Financiamento teria realizado uma reunião até o presente momento, e o de Avaliação ainda estaria pendente.

Epidemiológica de Doenças Transmitidas por Vetores com ênfase em Dengue, Febre Amarela, Leishmaniose, Malária, Oncocercose, Peste e Doença de Chagas; e a Feira Internacional de Avances, Desenvolvimentos e Experiências Significativas em Ciência, Tecnologia e Inovação em Biodiversidade do Sul, no marco da UNASUL³³.

Outros projetos compõem ainda a agenda do COSUCTI, segundo os Planos de Ação 2013-2014 e 2014-2015, como o Programa de Desenvolvimento de Estratégias de Caráter Socioeducacionais e Sociotecnológicas em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional para os países da União das Nações Sul Americanas, e o Programa de Capacitação de Recursos Humanos na área de Energia – Combustão, ambos buscando a formação e a capacitação, bem como o desenvolvimento científico e tecnológico das populações dos países membros para a superação das dificuldades e a garantia da soberania alimentar e energética.

Existe uma proposta para a concretização de um programa similar ao Prêmio MERCOSUL, para o reconhecimento do mérito científico, bem como para a concessão de bolsas acadêmicas entre os países da UNASUL. A agenda conta ainda com estudos sobre o padrão de especialização produtiva dos países membros e sua possibilidade de evolução. A partir do Plano de Ação 2014-2015, elaborado na III Reunião do COSUCTI, os temas de harmonização normativa de ciência e tecnologia relacionada à biodiversidade, e a proposta de convênio de cooperação científica com a Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN) também entraram em discussão.

A última reunião do COSUCTI propôs ainda a criação de um Plano Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação, buscando articular os diferentes mecanismos de integração regional nesta matéria, tendo em vista sua relevância e presença em organizações sub-regionais.

De modo a assessorar as cúpulas de presidentes, a CELAC também conta com uma Reunião de Ministros e Altos Funcionários de Ciência e Tecnologia, que já teve três edições, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico a partir da cooperação, transferência de tecnologias e promoção de políticas públicas nesta área, integrando os governos, setores produtivos e a academia e atuando para a formação de recursos humanos. A CELAC busca ainda avaliar os projetos já

³³ Dita feira tem previsão de acontecer na Colômbia durante o ano de 2016, segundo informaram os funcionários ministeriais entrevistados.

existentes nos mecanismos regionais e subregionais de integração, com vistas a apoiar e promover iniciativas conjuntas.

Para seu funcionamento, a Reunião de Ministros e Altos Funcionários conta com a presença de dois Grupos de Trabalho, conformados durante seu segundo encontro, em 2014: um sobre Talento Humano, que é atualmente coordenado pela Costa Rica, e, assim como MERCOSUL e UNASUL também avalia a criação de um programa de reconhecimento ao mérito científico regional e a concessão de bolsas de mobilidade acadêmica para a promoção da cooperação através do intercâmbio estudantil e docente; e outro sobre Gestão do Conhecimento, coordenado pelo Brasil, que tem a intenção de coordenar as redes regionais de investigação, identificar fontes de financiamento para o desenvolvimento da inovação, dentre outras tarefas.

Em 2015, a CELAC incluiu ainda, em sua agenda de trabalho a questão das ciberameaças e a cibersegurança, buscando identificar mecanismos regionais existentes para melhorar cooperativamente o uso das tecnologias da informação e comunicação, protegendo os Estados, organizações e indivíduos e utilizando destes conhecimentos a favor de setores que possam estimular o desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe, dentre eles, o de Ciência, Tecnologia e Inovação.

4.3 Trabalho

Conforme mencionado anteriormente, os assuntos laborais foram os primeiros temas sociais a serem incluídos na estrutura institucional do MERCOSUL. No entanto, isso não se deu de maneira automática, uma vez que, inicialmente, o GMC havia previsto somente dez subgrupos de trabalho relacionados aos objetivos de liberalização econômica, mas devido às pressões de entidades representativas dos trabalhadores, como a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) e dos próprios Ministérios do Trabalho dos países membros, incluiu-se o Subgrupo de Trabalho nº 11 “Assuntos Laborais” ainda no final de 1991, quando também foi aprovada a DEC CMC 16/91, que criou a Reunião de Ministros de Trabalho (RMT).

Deve-se esclarecer que, inicialmente, o SGT N° 11 se constituiu como “Assuntos Laborais” em dezembro de 1991, sendo renomeado no ano seguinte para “Relações Laborais, Emprego e Segurança Social”, nome que permaneceu mesmo após a reestruturação proposta pelo GMC em 1995, quando o SGT passou a ser o N° 10 e assim permanece até hoje.

A preocupação com os temas laborais se justifica no MERCOSUL em sua pretensão de conformar um Mercado Comum, o que pressuporia a livre circulação não apenas de bens, capitais e serviços, mas também de trabalhadores, exigindo a harmonização normativa por parte dos Estados membros. A exemplo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as instâncias laborais do MERCOSUL são de natureza tripartite, contando com representantes dos trabalhadores, dos governos e do empresariado de cada Estado membro no processo de elaboração de políticas trabalhistas.

Além da RMT e do SGT N°10, existem ainda três instâncias laborais no bloco, cuja criação e organização estiveram presentes nas pautas das agendas setoriais. A primeira é o Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL (OMTM), cujas discussões para a constituição começaram em 1996 e foi efetivamente aprovado em 1999 como órgão técnico permanente, de informação e consulta sobre as questões relacionadas com o mercado de trabalho, e subordinado ao Subgrupo N° 10 de Trabalho (SGT-10). O OMTM foi posteriormente reformulado e, a partir de 2008, passou a ser subordinado diretamente ao GMC, como órgão auxiliar.

Outra instância criada foi a Comissão Sócio-laboral (CSL), em 1999, que tem caráter promocional e não sancionador, de apoio ao GMC e acompanhamento da aplicação da Declaração Sócio-laboral do Mercosul, que abordaremos adiante. Além da CSL, o CMC aprovou em 2004 a criação do Grupo de Alto Nível da Estratégia MERCOSUL para Crescimento do Emprego (GANEmple), cujo objetivo era formular as bases conceituais e metodológicas para a referida estratégia.

Após a aprovação da Estratégia MERCOSUL para Crescimento do Emprego, através da DEC CMC 46/04, o GANEmple ampliou seu escopo de atuação e passou a ter a função de acompanhar a aplicação e avaliar os objetivos e diretrizes propostos.

A análise dos trabalhos permite compreender que, assim como ocorre em alguns outros temas, nos assuntos laborais a RMT assumiu a função de coordenar as instâncias de seu escopo de atuação dentro do MERCOSUL, considerando que existem quatro foros trabalhistas no bloco, além da reunião ministerial: três ligados ao GMC e o outro ao CMC. Desta forma, abordaremos os principais temas de sua agenda, levando em consideração o entrelaçamento de sua atuação com as demais instâncias.

Na UNASUL e na CELAC ainda não existem instâncias formais específicas para o tratamento dos assuntos laborais e, portanto, serão avaliados os esforços para

a promoção da agenda trabalhista nos respectivos blocos.

4.3.1 Principais agendas

Durante os primeiros anos do MERCOSUL, o então SGT N°11 conduziu os trabalhos no período estipulado para a transição ao Mercado Comum, ainda que a RMT já houvesse sido aprovada. A maior preocupação da agenda neste primeiro momento era relativa à organização e representação dos setores dentro do subgrupo, uma vez que se tratava do único espaço disponível no momento para a participação, não apenas trabalhista, mas social. Também se tratou de um período de adaptação, uma vez que as centrais sindicais, acostumadas com as lógicas nacionais, passavam a negociar em conjunto no plano regional, o que exigia uma maior coordenação entre elas.

Um ponto central da agenda era a necessidade de harmonização das legislações trabalhistas dos países membros, para que a circulação de mão de obra pudesse funcionar com garantias da manutenção dos direitos adquiridos. Em síntese, as primeiras atas estipularam, como temas a serem trabalhados através das atividades do SGT: Normas sobre Relações Laborais; Custos trabalhistas; Previdência Social; Higiene e Segurança no Trabalho; Formação Profissional; Migrações Trabalhistas; Inspeção do Trabalho. Para isso, foram criadas Comissões no SGT responsáveis pela discussão de temas específicos, inclusive a recomendação de firma de convênios da OIT, cujos números de adesão eram muito diferentes entre os países do bloco (MARIANO, 2011)³⁴.

As organizações trabalhistas tiveram fundamental importância neste momento para a consolidação da participação social, ainda que setorial ou seletiva, neste primeiro momento do MERCOSUL. Extensiva era sua agenda para a garantia da esfera social no bloco, e, no entanto, grandes foram as dificuldades enfrentadas para a concretização de suas propostas diante da baixa institucionalidade e ausência de coerção jurídica para garantia das demandas. Ainda assim, a área trabalhista

³⁴ Conforme elucida Mariano (2011, p.133): “Antes do Mercosul, apenas 11 das convenções da OIT haviam sido ratificadas em comum pelos quatro países componentes do bloco regional. Pior, as disparidades na ratificação das convenções entre os países do bloco é enorme. Enquanto o Uruguai é o quarto país em todo o mundo com o maior número de convenções ratificadas (ao todo 97), o Paraguai tem apenas 35, encontrando-se o Brasil e a Argentina numa situação intermediária, respectivamente 73 e 67 convenções ratificadas. (SMITH e HEALEY, 1994)”.

desenvolveu significativos avanços para o setor social e, portanto, devem-se destacar os principais sucessos alcançados na temática, que movimentaram as discussões setoriais e orientaram os interesses do bloco.

Foi através da Recomendação N° 2/97 do SGT N° 10 que em 1997 um dos mais importantes logros da temática pode ser aprovado, pela DEC CMC 19/97, o Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul. Sua principal contribuição refere-se ao reconhecimento recíproco entre os Estados-parte das contribuições efetuadas pelos trabalhadores, de maneira que os mesmos possam deslocar-se dentro do bloco com a garantia de terem seus direitos, como a aposentadoria, assegurados e computados segundo a soma dos encargos previdenciários recolhidos nos diferentes países do MERCOSUL.

Outra importante pauta setorial foi a elaboração da Declaração Sócio-laboral, aprovada em 1998. Fruto de intensas negociações que se iniciaram ainda em 1992 a favor da adoção de uma Carta Social no MERCOSUL, a Declaração Sócio-laboral tinha o objetivo de fortalecer a dimensão social do bloco, a partir da afirmação dos direitos que deveriam ser tidos como fundamentais aos cidadãos do bloco. Tais direitos são divididos em três categorias:

a) Individuais: não discriminação; promoção da igualdade; trabalhadores migrantes e fronteiriços; eliminação do trabalho forçado; trabalho infantil e de menores; direito dos empregadores.

b) Coletivos: liberdade de associação; liberdade sindical; negociação coletiva; direito à greve; Promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de auto composição de conflitos; diálogo social.

c) Outros direitos: fomento do emprego; proteção aos desempregados; formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos; saúde e segurança no trabalho; inspeção no trabalho; previdência.

Seu texto recomenda ainda a criação da mencionada Comissão Sócio-laboral, que teve sua aprovação consolidada através da Resolução 15/99.

Conforme mencionado, a partir do GANEmple, pôde-se também aprovar em 2006 a Estratégia MERCOSUL para Crescimento do Emprego (EMCE), que propôs a discussão sobre a articulação de políticas macro, meso e microeconômicas com as laborais, sociais e educativas de modo a gerar condições para o desenvolvimento empresarial e o trabalho digno, respeitando os princípios do direito do trabalho.

Os principais temas na agenda para o ano de 2015 referem-se à discussão da

reformulação da Declaração Sócio-laboral, reconhecendo seus sucessos, mas com a perspectiva de garantir mais ganhos para a dimensão social do bloco; e a formulação do Plano Estratégico MERCOSUL de Emprego e Trabalho Decente, cujas discussões se inserem no âmbito da EMCE para fornecer aos países do bloco as ferramentas necessárias para a garantia da oferta de trabalho decente.

Além do intercâmbio de experiências sobre trabalho e emprego e o acompanhamento do cumprimento dos direitos assegurados pelo MERCOSUL, a RMT também tem fomentado a divulgação dos direitos trabalhistas no bloco, a elaboração de materiais; eventos de formação; campanhas para o combate ao trabalho infantil, trabalho escravo, tráfico de pessoas.

Na UNASUL, as questões trabalhistas são mínima e superficialmente abordadas através do mencionado Conselho Sul Americano de Desenvolvimento Social, que, devido à ausência de outros mecanismos sociais, necessita concentrar em si mesmo todas as demandas existentes. Entre os assuntos abordados pelo eixo de Economia Social, Solidária e/ou Comunitária com Inclusão Produtiva e Geração de Oportunidades, estão inseridas questões como o uso do trabalho como eixo articulador de políticas públicas e a inclusão trabalhista como forma de impulsionar o desenvolvimento social (UNASUL, 2015b).

Apesar do entendimento demonstrado a respeito da importância da temática, a UNASUL ainda não sinalizou a intenção de criar um Conselho setorial para os assuntos laborais, não obstante as demandas e seu discurso a favor da construção de uma cidadania sul-americana³⁵.

A CELAC propôs por meio do Plano de Ação 2015, avaliar a criação de um Eixo de Trabalho em seu foro e realizar a primeira reunião desta temática durante esse ano, sugestão apresentada durante a XVIII Reunião Americana da OIT. Como mecanismo não institucionalizado, sua proposição se baseava em analisar os mecanismos regionais já existentes, dedicando especial atenção às políticas direcionadas à população jovem, e o ensino técnico ou profissionalizante, segundo as necessidades produtivas de cada país ou sub-região. No entanto, as reuniões ministeriais não foram convocadas até outubro de 2015.

³⁵ Em conversas informais com funcionários do Ministério do Trabalho do Uruguai (país que ocupa a PPT da UNASUL durante o ano de 2015 e até 17 de abril de 2016), existem demandas ministeriais para a inclusão de um Conselho Laboral no bloco que vêm sendo contidas devido a uma cautela com a multiplicação institucional.

Durante a RMT realizada em 26 de junho de 2015, os países membros do MERCOSUL saudaram a iniciativa da CELAC de promover um foro laboral em seu meio, e renovaram a disposição política para a construção de um mecanismo de Trabalho na UNASUL, devido à importância do intercâmbio de experiências neste campo.

4.4 Infraestrutura

O tema de Infraestrutura foi escolhido por se tratar de um setor fundamental para a integração física de uma região. Dentre os temas escolhidos para apreciação, Infraestrutura foi o único sobre o qual não foi possível realizar entrevistas ministeriais e, por isso, sua análise se dará por meio dos dados disponibilizados *online* pela UNASUL e pelos Planos de Ação da CELAC. No caso do MERCOSUL, não existe em sua estrutura institucional um espaço para reunião ministerial sobre o assunto, mas foram realizadas entrevistas com funcionários do bloco a respeito de como o tema era tratado, e, a partir das mesmas, o estudo de documentos.

O primeiro espaço de reunião ministerial criado foi o Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), cujas raízes podem ser encontradas na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Criada na I Cúpula de Presidentes da América do Sul, convocada pelo Brasil, em 2000, a IIRSA foi o primeiro projeto de integração física envolvendo os 12 países da região e possuía uma estrutura institucional organizada, aliando um Comitê de Direção Executiva, conformado pelos Ministros de Infraestrutura e Planejamento da região; a um Comitê de Coordenação Técnica, composto por bancos multilaterais: a CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina), o Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e que acabava tendo grande influência na tomada de decisões, hierarquização dos projetos e financiamento pois atuava em todas as etapas do processo na IIRSA (PADULA, 2014).

Assim, quando se decidiu, em 2009, criar o COSIPLAN, os governos da região manifestaram almejar um maior controle do processo, pretendendo inclusive diversificar e expandir as fontes de financiamento dos projetos infraestruturais. No entanto, o Conselho reconhece os sucessos da IIRSA em seus dez anos de atividade,

que deixaram bases para a sua atuação³⁶, e, portanto, decidiu incorporá-la a sua estrutura institucional como órgão técnico. O COSIPLAN constitui então a instância política e estratégica para o planejamento e implementação de medidas de integração da infraestrutura regional.

A CELAC estabeleceu em seu Plano de Ação de 2012 a necessidade de detectar a complementariedade, a médio e longo prazo, dos projetos elaborados por mecanismos sub-regionais para a integração física, fronteiriça e de conectividade entre os países da região, buscando desenvolver uma estratégia para o desenvolvimento da integração infraestrutural na América Latina e Caribe.

A I Reunião Ministerial sobre Infraestrutura para a Integração Física do Transporte, Telecomunicações, e a Integração Fronteiriça da CELAC foi celebrada em outubro do mesmo ano, no Chile. As reuniões têm por objetivo fomentar esforços para superar as falhas infraestruturais e a avançar em direção a um crescimento complementar, recíproco e sustentável, promovendo o desenvolvimento social e o aumento da competitividade na América Latina e Caribe (CELAC, 2014).

4.4.1 Principais agendas

Além da incorporação da IIRSA como foro técnico para o planejamento de ações de infraestrutura, o COSIPLAN possui uma estrutura organizacional que conta ainda com um Comitê Coordenador, integrado por delegados dos Estados-parte; e quatro Grupos de Trabalho: o GT de Telecomunicações; o GT de Integração Ferroviária; o GT sobre Mecanismos de financiamentos e garantias; e o Grupo de Trabalho sobre Sistema de Informação Geográfica (SIG) e Site do COSIPLAN, sendo os três primeiros criados em 2011, e o último em 2013. O Conselho realizou seis reuniões de ministros ordinárias até o final de 2015, além de treze reuniões do Comitê Coordenador.

Durante a II Reunião de Ministros do COSIPLAN, em 2011, foram aprovados o Programa de Ação Estratégica (PAE) 2012-2022, e a Agenda Prioritária de Integração (API). O PAE estabeleceu os objetivos, considerando os desafios para a região durante o decênio, estabelecendo as diretrizes sobre as quais deveriam guiar-se os

³⁶ A IIRSA já havia estabelecido, por exemplo, Eixos de Integração e Desenvolvimento, como os adotados pelo COSIPLAN e trabalhado, entre 2005-2010 com uma agenda prioritária denominada Agenda de Implementação Consensuada (AIC).

Planos de Ação anuais do Conselho:

A próxima década traz consigo uma variedade de desafios para o COSIPLAN, dentro dos quais podemos incluir: conseguir um apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos de sua carteira, em particular para sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); revisar e aplicar as metodologias de planejamento territorial; aprofundar e aperfeiçoar as redes de infraestrutura existentes entre os países; conseguir maior divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do COSIPLAN nas sociedades dos países sul-americanos; aperfeiçoar o papel do Conselho no que diz respeito à execução de projetos; avançar nos processos setoriais e na implementação dos projetos prioritários (UNASUL, 2011).

Para cada objetivo específico, o PAE estabeleceu ainda um conjunto de ações a serem tomadas, que incluem os resultados, prazos ou frequência de atividades esperadas. A API consiste em 31 projetos estruturados, com investimento estimado em US\$ 21 bilhões, todos considerados de caráter estratégico e de alto impacto para a integração e o desenvolvimento. Levam o nome de “projeto estruturado” pois tratam de consolidar redes de conectividade física de alcance regional, fomentando sinergias existentes e solucionando deficiências da infraestrutura já implantada (UNASUL, 2015c).

Figura 3 – Eixos de Integração e Desenvolvimento



Fonte: UNASUL, 2015d.

A Carteira de Projetos do COSIPLAN constitui um conjunto de obras de alto impacto para a região e congrega iniciativas em três áreas: transporte, comunicações e energia, promovendo a conectividade e o desenvolvimento. Embora inicialmente tenha integrado a carteira de projetos da IIRSA, passa por avaliações, incrementos e reduções e, atualmente, conta com 593 projetos com investimento estimado em US\$ 182,5 bilhões, organizados em 48 Grupos de Projetos, em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (Fig. 3), que cobrem a todo o território da América do Sul (UNASUL, 2015e). Dentre esses projetos, 478 compõem a carteira ativa (em fases de perfil, pré-execução ou execução), enquanto 115 encontram-se concluídos.

Conforme dados fornecidos pelo COSIPLAN no documento “Carteira de Projetos 2015”, 83% dos projetos são nacionais, enquanto 17% são binacionais e apenas 1% é multinacional. Isso se justifica uma vez que muitos projetos nacionais são indispensáveis para resolver problemas de conectividade transnacional ou transfronteiriça (UNASUL, 2015e). Essa forma de trabalho também possibilita o financiamento das obras com fundos nacionais ou sub-regionais comprometidos com o desenvolvimento da região.

Neste ponto, os caminhos de MERCOSUL e UNASUL se cruzam. Embora o MERCOSUL não tenha uma instância ministerial para tratar do tema de infraestrutura, conforme abordado anteriormente, dentro do bloco as questões de integração física são tratadas majoritariamente em duas instâncias: o SGT N°5 de Transportes, que conta com Comissões específicas para a integração e harmonização normativa nas diversas formas de transporte; e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM, que, ao buscar diminuir as assimetrias, financia projetos para o desenvolvimento dos países do bloco. Conforme destaca Vieira Posada:

En términos prácticos, un dato interesante es que en el período 2008-2011, el 94 por ciento de los fondos del FOCEM se concentraron en problemas de infraestructura física y beneficiaron regiones de menor desarrollo, como la ruta en el departamento de Concepción (Paraguay) y el proyecto de energía eléctrica en la provincia de Corrientes (Argentina), o la línea férrea en Uruguay (VIEIRA POSADA, 2013).

Ainda segundo a Carteira de Projetos 2015 do COSIPLAN, o FOCEM financiou 10 projetos nos últimos anos, constituindo o 8º maior aportador aos projetos regionais. São exemplos de projeto em comum entre MERCOSUL e UNASUL a integração de redes de comunicação via fibra ótica dos países da América do Sul³⁷ e o fortalecimento

³⁷ A conexão via fibra ótica havia sido sugerida no MERCOSUL âmbito da RECYT para a criação de

das vias férreas³⁸.

Outro dado interessante é que o COSIPLAN tem oportunamente aberto espaços para a participação da sociedade civil organizada em reuniões específicas, e se proposto a abrir novos espaços, reconhecendo a importância dos aportes trazidos³⁹.

Para o andamento da agenda da Reunião Ministerial sobre Infraestrutura para a Integração Física do Transporte, Telecomunicações, e a Integração Fronteiriça na CELAC, foi criado um Grupo de Trabalho específico sobre integração da infraestrutura, que busca assessorar a Reunião Ministerial através da elaboração de roteiro para os trabalhos setoriais, cuja segunda reunião estava prevista para ocorrer no segundo semestre de 2015. Atualmente, o GT realiza uma avaliação das estruturas existentes e dos mecanismos de regulação do transporte (CELAC, 2014).

4.5 Sobreposição e Governança Regional

A partir da análise prática do mapa dos processos regionais através de suas agendas e da demonstração de sua sobreposição institucional, algumas perguntas devem ser feitas para melhor compreensão de seus efeitos. Dessa forma, neste capítulo refletimos acerca das causas, consequências e fatores de influência para a ocorrência das sobreposições institucionais na região, com o objetivo de ponderar acerca dos cenários que se apresentam para a integração e a cooperação na América Latina.

O primeiro aspecto a ser trabalhado é o momento do regionalismo pós-hegemônico. Ainda que o mesmo tenha sido considerado de maneira breve no capítulo 2, a extensa teorização acerca deste período implica na necessidade de melhor debater suas características, que influenciam diretamente no modo como a

uma Rede integrada de pesquisa. Hoje o plano é financiado pela UNASUL em um aspecto mais amplo. Cf. <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/04/projeto-para-integrar-redes-opticas-da-america-do-sul-avanca>>

³⁸ O COSIPLAN possui em seu âmbito um GT sobre integração ferroviária e o FOCEM tem financiado projetos de fortalecimento de vias férreas. Sobre o tema, Cf. <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;firma-del-acuerdo-focem-para-el-fortalecimiento-de-vias-ferreas-en-uruguay;2;PAG>>; e a DEC CMC 52/10.

³⁹ A Declaração de Ministros do COSIPLAN de 03/12/2015 reconhece a importância da participação da Confederação Sul Americana de Transportes Viários (COSUTRAVI) e da Coalizão Regional pela Transparência e Participação.

integração regional está se desenvolvendo.

Se em um primeiro momento este novo período do regionalismo foi considerado pós-liberal por sua abertura a uma dimensão político-social e à promoção de uma integração positiva (SANAHUJA, 2012) por meio de uma unidade regional coesiva, o cenário atual abrange propostas diversas convivendo em um mesmo espaço, o que pode gerar diferentes sinergias ou conflitos.

Diante disso, passaremos à análise dos principais posicionamentos recentes da academia acerca da sobreposição institucional fomentada pela pluralidade advinda do regionalismo pós-hegemônico, combinando visões acerca de uma possível sinergia e cooperação através da formação de um complexo de governança regional, com perspectivas menos otimistas que demonstram os efeitos negativos que a complexidade imposta pelas sobreposições pode trazer ao cenário regional e sua fragmentação.

Resta então refletir acerca dos fatores que influenciariam o panorama regional: notadamente os atores nacionais e o posicionamento dos governos, a necessidade da institucionalização dos processos e de que maneira a escolha de um determinado tipo de integração ou cooperação é feita.

4.5.1 O regionalismo pós-hegemônico e as sobreposições

Conforme discutimos no capítulo 2, a terceira onda de regionalismo se manifestou de maneira muito específica na América Latina, trazendo consigo características heterogêneas e desafiadoras para a compreensão das formações regionais. Enquanto nas demais regiões do mundo o advento dos anos 2000 também produziu desdobramentos regionais, não se trata de um período marcado pelo estabelecimento de novos processos, ao contrário do que ocorre na América Latina onde mecanismos com diferentes orientações e arranjos são criados.

Se generalizado, este terceiro momento traz consigo tendências mundiais de expansão, e alargamento do próprio movimento regional, consequências que podem também ser vislumbradas na América Latina, como por exemplo, através do relançamento do MERCOSUL, ou da reestruturação do Sistema Andino de Integração. No entanto, consideradas as diferenças conceituais apresentadas inicialmente neste trabalho entre regionalismo e integração regional, o que se pôde

perceber, é que o alargamento institucional dos mecanismos regionais já existentes, não significou um aprofundamento dos processos, configurando o fenômeno cunhado por Schmitter como *spill around* (SCHMITTER, 1970)⁴⁰.

A mudança de preferência pelo tipo de interação regional almejada também é um resultado mundial, principalmente no que concerne à criação de novas instituições, já que os projetos e desdobramentos surgidos a partir desse momento, em sua maioria, buscam associar os vizinhos de modo cooperativo, e, não necessariamente integrativo, consideradas as questões de compartilhamento de soberania e institucionais. Assim, ao mesmo tempo em que o século XXI apresenta um momento propício para a aproximação regional e o regionalismo, o mesmo não pode ser dito no que concerne ao aprofundamento da integração, que muitas vezes figura apenas como um ideal ou elemento de discurso governamental em diversos processos ao redor do globo.

O período favorável à regionalização trouxe consigo a necessidade de revisão na busca pela compreensão das dinâmicas locais, e na direta associação do regionalismo como um subproduto da globalização. Na América Latina, o contexto de formação dos novos projetos regionais foi diretamente influenciado pelo esgotamento do modelo econômico neoliberal, pela ascensão dos governos de esquerda em diversos países, e pelo pagamento das dívidas externas de algumas nações, coerente com o movimento de rejeição à intervenção externa na região.

A rejeição ao projeto hemisférico da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), liderada pelos EUA, deu lugar, na América Latina ao aparecimento de uma periferia desafiante, através da elaboração de processos de cooperação setoriais, que fogem ao plano meramente econômico e atingem as esferas político-sociais. Esse momento é marcado por uma efervescência de mecanismos que podem ser entendidos, segundo Diana Tussie e Pia Riggirozzi, como uma manifestação da repolitização da região, e não simplesmente como formas sub-regionais de resposta às crises provocadas pelo sistema neoliberal, ou ao fracasso da integração hemisférica liderada pelos EUA. Para as autoras, a criação desses novos projetos,

⁴⁰ Como neofuncionalista, ao tratar dos efeitos esperados pelo processo de integração regional na década de 1970, Schmitter admite que o *spillover*, ou transbordamento e consequente agravamento que a teoria previa não necessariamente ocorre em todos os casos. Assim, ele descreve a possibilidade de um *spill around*, um alargamento sem aprofundamento, e também de um *spill back*, ou um retrocesso, analisando, especificamente à época, o caso de integração na América Central. Cf. SCHMITTER, 1970.

que dão lugar a novas políticas ou projetos sociais, com espaços de interação entre Estados e atores não governamentais, geram a possibilidade de construção de novos entendimentos do espaço regional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) e de sua “regionalidade”.

O potencial de *regionness* ou de “regionalidade” de um local foi definido por Hettne e Söderbaum (2000) como o senso de identidade e pertencimento que define os membros de uma região e que pode estar baseado inicialmente em valores e princípios comuns. Além do auto-reconhecimento, a ideia de regionalidade também se refere a uma atuação externa regional coesa e o reconhecimento pelos países de fora⁴¹.

As autoras fazem uso da frase de Alexander Wendt (1992) para dizer que as regiões são socialmente construídas e que o regionalismo não deve ser entendido apenas como a institucionalização de práticas transfronteiriças, mas também como as transformações do espaço regional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Levando-se em consideração o contexto criado na região, a partir dos anos 2000, pode-se dizer que os países se utilizam da oportunidade de associação como forma de reafirmar interesses comuns, construindo um senso de América Latina, e, principalmente, de América do Sul (DABÈNE, 2012).

As formas de associação construídas a partir desta etapa tornam-se complexas diante de um cenário regional no qual existiam previamente processos integracionistas, mas também devido a sua pluralidade ideológica, que afeta as políticas e os agentes envolvidos na região, uma vez que a ampliação do conceito geográfico, permite também a inclusão de novos atores e demandas no processo, ainda que o mesmo concentre o poder decisório na mão dos Estados.

Nos anos 1990, o regionalismo aberto estava em concordância com as mudanças do sistema internacional que se apresentavam com o Consenso de Washington (*US-led regionalism*). A partir dos anos 2000, o contexto político e econômico não condizente conferem aos Estados da América Latina a possibilidade de redefinir a agenda de sua integração.

⁴¹ Cf. RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p.5, “In other words, the idea of region as defined by its level of *regionness* has been portrayed by who defined *regionness* in terms of organized social, political and economic trans-border relations (material foundations of regionalism), supported by a manifested sense of belonging, common goals and values (symbolic foundations), and institutions and regulations that enhance the region’s ability to interact autonomously in the international arena (external recognition as an actor)”.

É devido a esse sentido que, Diana Tussie e Pia Riggirozzi consolidam o conceito de que o regionalismo surgido na América Latina nesta época não seria apenas pós-liberal, mas pós-hegemônico, e definem:

Por pós-hegemônico queremos dizer estruturas regionais caracterizadas por práticas híbridas como resultado de um deslocamento parcial de formas dominantes de governança neoliberal liderada pelos Estados Unidos no reconhecimento de outras formas políticas de organização e de gestão econômica de mercadorias regionais (comuns). A nosso ver esta é uma contribuição relevante para o estudo do regionalismo, uma área-problema que por si só adiciona uma dimensão interessante para o estudo da economia política internacional que por muito tempo sobre-focada em estados industriais avançados como os fabricantes de regras sistêmicas *por excelência* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p.12, tradução nossa, grifos do autor)⁴².

De fato, torna-se possível questionar a partir de então qual o tipo de regionalismo que os Estados almejam? Na eterna tensão entre construção indentitária e busca de autonomia, o novo cenário apresentado congrega três modelos de projetos que se apresentam na região, também considerados por Briceño-Ruiz (2013) como eixos de integração:

- 1) Os mecanismos com ênfase na integração comercial, que incluem os diversos tratados de livre comércio da região, além da Aliança do Pacífico e o NAFTA, ou o eixo do regionalismo aberto;
- 2) Os projetos que avançam nas questões comerciais a partir do aprofundamento das relações com os vizinhos, mas que ainda integram alternativas ao modelo de associação comercial, incrementando medidas políticas ou sociais, ou o eixo revisionista, que inclui projetos como o MERCOSUL, a UNASUL, a CELAC e a CAN;
- 3) O modelo que radicalmente rechaça os princípios neoliberais, enfatizando os aspectos políticos e sociais da integração, promovidos com aspirações socialistas, ou o eixo antissistêmico, simbolizado pela ALBA. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; BRICEÑO-RUIZ, 2013)

Portanto, o cenário regional passa a estar caracterizado pela constante sobreposição e até mesmo competição de projetos de diferentes essências, que em conjunto com a articulação de políticas para a cooperação e competição compõem o

⁴² No original: "By post-hegemonic we mean regional structures characterized by hybrid practices as a result of a partial displacement of dominant forms of US-led neoliberal governance in the acknowledgement of other political forms of organization and economic management of regional (common) goods. As we see it this is a relevant contribution to the study of regionalism, an issue-area that per se adds an exciting dimension to the study of international political economy for long over-focused on advanced industrial states as the systemic rule makers par excellence".

complexo mosaico da América Latina.

4.6 *Overlapping institutions*: perspectivas para a fragmentação

O fenômeno da sobreposição (*overlapping*) de instituições e de acordos comerciais na América Latina vem sendo especialmente estudado nos últimos anos, uma vez que o mesmo poderia ser identificado como possível causa de fragmentação regional, objeto de estudo deste trabalho. Através da competição entre os diversos projetos, a identidade da região poderia ser fragmentada na ausência de coesão de valores, ideologias ou interesses comuns.

Graficamente, o complexo cenário vivido pela região poderia ser ilustrado através da metáfora cunhada por Bhagwati, de que os diversos projetos de cooperação entre os Estados formariam um *spaghetti bowl*, devido a seu emaranhado aspecto. No entanto, existem debates questionando se este cenário entrelaçado realmente seria de fragmentação, e, doravante, reflexo negativo da efervescência na região, bem como estudos acerca de efeitos positivos, que consideram os processos sub-regionais como *building blocks* para um cenário regional mais amplo.

Assim, diante da perspectiva de fragmentação ou sinergia regional, alguns trabalhos vêm sendo elaborados com o propósito de debater suas causas e possíveis consequências. Dentre eles, destacamos algumas perspectivas possíveis para o estudo da sobreposição e eventual fragmentação, que sumarizam posicionamentos da academia, trabalhados a partir de pontos diferentes de interpretação, que vêm ganhando espaço no debate atual.

4.6.1 Sistemas complexos: a governança regional é possível?

A primeira abordagem, trabalhada por Detlef Nolte (2014), reflete acerca das consequências da sobreposição institucional argumentando que a mesma acarretaria na transformação em um complexo de governança regional que poderia ser cooperativo ou segmentado, pois a depender das condições apresentadas, a proliferação institucional poderia gerar consequências positivas ou negativas. Assim, o autor já declara que em lugar de olhar a proliferação institucional sob uma perspectiva iminente de fragmentação, deve-se estudar como as instituições criadas interagem entre si.

Tendo em vista os diferentes padrões de cooperação surgidos em diferentes

áreas, essa perspectiva comunga com a percepção de Riggirozzi e Tussie, pois compreende que a governança regional seria o resultado de diversas formas de interação, entre competição e cooperação, que transformaria a cartografia por si mesma (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; NOLTE, 2014). Por meio de um regionalismo dinâmico o que se estaria buscando não seria a amalgamação (TUSSIE, 2009) de projetos, mas os resultados produzidos através de suas interações complexas.

Nolte, no entanto, recorre à experiência europeia para propor uma abordagem que, compreende que a pluralidade de instituições apresenta um potencial positivo. Esta afirmação está baseada nos estudos de Hoffmann e Mérand (2012), que a partir do velho continente, argumentam que o processo de negociação regional tem menos chances de falhar se os Estados tiverem a possibilidade de optar por não participar. Isso configuraria o que vem sendo descrito como o conceito de uma “União Europeia de velocidades diferenciadas” e possibilitaria que a arquitetura regional contasse com acordos de “geometrias variadas” (HOFFMANN; MÉRAND, 2012), em que os Estados poderiam escolher investir nas políticas que fossem de seu maior interesse.

Sanahuja (2010) aponta que esse cenário é possível na América do Sul a partir do momento em que a UNASUL, em seu art. 13, permite flexibilidade aos Estados na adoção de certas medidas ou na criação de instituições⁴³. Esse posicionamento configuraria o que vem sendo descrito no continente europeu como uma integração, ou organizações regionais “a la carte”, onde cada Estado decide do que participar conforme lhe convém.

Desta forma, considerando a flexibilização e a arquitetura regional diversa, Nolte passa a argumentar a favor da consideração da região como um todo para a análise, recorrendo ao conceito de “governança regional” para a compreensão do funcionamento das dinâmicas entre os países na América Latina. Aglutinando definições anteriormente propostas por Schimmelfenning (2006), Söderbaum (2004), Riggirozzi (2012) e outros, Nolte afirma que o termo refere-se a

⁴³ Artigo 13 - Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas: Um ou mais Estados Membros poderão submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de implementação, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado. [...] Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido. [...]

“instituições/organizações internacionais e construções normativas/ideológicas bem como ao processo que cria a essas instituições e normas” (NOLTE, 2014, p.7) e que, tomadas em conjunto, se conformaria um complexo de governança.

Ao tratar a sobreposição de instituições, o autor considera que a mesma se dá primariamente devido à sobrevivência de instituições antigas, mas que de modo geral, essas mesmas instituições servem para atender a interesses conflituosos dos diferentes atores dos Estados e que, portanto, uma análise profunda sobre o tema deve compreender as hierarquias e influências de poder dos atores subnacionais sobre as agendas. Uma de suas maiores contribuições é apontar, do ponto de vista prático, os tipos de sobreposição possíveis: de temáticas, ou de atuação (*mandate*); e de filiação (*membership*), que poderiam se desdobrar em quatro tipos de cenários, cujas consequências seriam a cooperação ou conflito (NOLTE, 2014).

Nolte exemplifica, combinando possibilidades: quando existe a sobreposição de filiações, mas não de áreas temáticas, aumentam as chances de cooperação a partir de uma divisão do trabalho entre as organizações, limitando os eventuais conflitos. Já quando o cenário não apresenta sobreposição de filiações e sim de temáticas, viabilizam-se chances de competição regional por mais membros ou mais influência. Entretanto, o autor ressalva que nesse caso, também pode se produzir uma segmentação se duas ou mais organizações decidirem não competir, mas dividir ou criar zonas exclusivas de influência, traduzindo uma forma singular de cooperação. Um cenário com sobreposição de temáticas e de membros pode levar ao conflito ou a cooperação, a depender de outros fatores, e a ausência total de sobreposição tem mais chances de produzir cooperação, devido ao fortalecimento de lógicas sub-regionais e, conseqüentemente, um complexo de governança regional (NOLTE, 2014).

Ainda, afirma que a competição entre instituições é mais provável se a sobreposição temática ocorrer em setores vitais ao processo, enquanto mecanismos que se sobrepõem tematicamente fora de seu principal objetivo, são mais tendentes a cooperar. Diante dessa combinação de variáveis, Nolte conclui que o panorama ideal seria a combinação de associações transversais com diferentes temáticas em múltiplos projetos regionais, que por sua vez, contribuiria para a articulação da governança regional cooperativa combinando a flexibilidade dos Estados poderem escolher os processos de seus interesses com a lealdade nas demais parcerias regionais (NOLTE, 2014).

Portanto, considerada a existência de diversos foros sub-regionais, a criação de instituições centrais, que congreguem a maioria, se não todos os países da região, torna-se um importante elemento articulador, no pensamento de Nolte, capaz de construir pontes entre os diferentes mecanismos, usando-se da sobreposição institucional. Esse posicionamento, ainda que não incorreto, deve ser trabalhado com cautela pois o mesmo afirma a existência de um poder centrípeto nas organizações mais abrangentes, quando é possível que os blocos sub-regionais se utilizem de foros centrais apenas como espaço de negociação, mas sem necessariamente serem articulados por uma instituição, ou mesmo não se utilizem deles.

Malamud e Giardini (2012) divergem dessa perspectiva. Ao abordarem as sobreposições refletem que ainda que o regionalismo produzido não seja sempre competitivo, é segmentado, o que facilita a lógica de descentralização dos blocos sub-regionais. Considerando a América do Sul e as filiações nacionais a instituições regionais, os autores afirmam que a realidade está diretamente relacionada à construção de novos mecanismos pela exclusão de algum país vizinho, ou por sua diferenciação de blocos já existentes, uma vez que nenhum participa nem da metade das organizações. Destacam ainda que a sobreposição assinala a exaustão do potencial de integração e que entre suas consequências estariam a criação ou aprofundamento de divisões entre os países, o aumento de atritos e tensões, e a geração de uma desintegração hemisférica a partir do fortalecimento dos sub-regionalismos.

Ainda assim, a análise dos mecanismos regionais na América do Sul, segundo os critérios acima descritos de sobreposição de filiações, Nolte conclui que o resultado encontrado é de um complexo regional cooperativo, pois identifica apenas quatro casos onde as instituições sobrepostas podem desenvolver conflito de interesses: UNASUL-OEA; CELAC-OEA; ALBA-OEA; e ALBA-Aliança do Pacífico. Nos três primeiros casos, a preferência pela sub-região no tratamento das negociações entre os países exclui um mecanismo mais abrangente, e, principalmente, aos Estados Unidos; enquanto no último caso, as divergências são ideológicas, a respeito de como trabalhar uma região.

No entanto, Nolte não considera a relação UNASUL-MERCOSUL conflitiva por não haver sobreposição de temática ou atuação (*mandate*) entre elas, considerando que o MERCOSUL tinha interesses de integração econômica e a UNASUL, político-sociais. Essa lógica apresentada trata de maneira muito reducionista a proposta do

MERCOSUL, principalmente considerando sua expansão e alargamento. Conforme demonstrado anteriormente, MERCOSUL e UNASUL se sobrepõem em diversas áreas, como saúde, desenvolvimento social, ciência e tecnologia, cultura, educação, entre outros.

Ainda que essas sobreposições também possam ser sinônimo de cooperação, como no recente caso da compra de remédios de alto custo pelos países do MERCOSUL negociada no âmbito da UNASUL⁴⁴, as possibilidades de conflito não devem ser prematuramente descartadas. Nesse sentido, Laura Gómez-Mera (2015), pondera acerca dos efeitos causados pela complexidade do regime internacional para a governança regional.

Ainda que reconheça as possíveis sinergias e benefícios da sobreposição de instituições, a autora elenca três mecanismos através dos quais a proliferação de acordos internacionais sabota a efetividade da cooperação. Seu foco de estudo é a cooperação através de acordos econômicos regionais, mas a avaliação elaborada também pode ser expandida para a compreensão das dificuldades geradas para os mecanismos político-sociais.

O primeiro mecanismo destacado pela autora é a fragmentação jurídica e a ambiguidade das normas, que exacerba os problemas de implementação e de cumprimento nas iniciativas da América Latina. A incidência de regras sobrepostas aumenta os custos de transação para os atores privados e governamentais, uma vez que exige maior conhecimento técnico acerca das normas aplicáveis na região e complica o cenário para investidores. A ausência de hierarquia de normas prejudica também a resolução de conflitos e inconsistências que possam surgir entre os blocos.

A fragmentação normativa permite diferentes interpretações de regras aplicáveis, fazendo com que os atores escolham uma que mais os beneficie, e exigindo maior capacidade técnica dos atores que participem dos foros regionais. Além disso, diante da ambiguidade dos cenários de negociação, exige-se também maior despesa dos orçamentos nacionais, pois além de maior capacidade técnica e de coordenação entre as ações nos blocos, o alargamento institucional aumenta o número de reuniões às que os funcionários governamentais devem comparecer, além

⁴⁴ Através do Conselho de Saúde da UNASUL o acordo para a redução dos custos de compra de remédios estratégicos foi negociado e aplicado pelos países do MERCOSUL. Cf. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-09/paises-do-mercosul-fazem-acordo-para-diminuir-custos-de-remedios-estrategicos>

de aumentar a quantidade de pastas setoriais envolvidas nos processos regionais.

O cenário de sobreposição de normas é melhor representado pelos acordos de comércio, como no caso de dúvida de qual é a regra aplicável para a transação de determinado bem, ou quais são as tarifas. A autora exemplifica com um caso de desarmonia entre MERCOSUL e ALADI, onde o Brasil se recusava a aprovar uma cláusula de salvaguarda no MERCOSUL, apesar da insistência dos sócios menores. No entanto, em 1999, diante da crise interna, a Argentina recorreu à ALADI, organização guarda-chuva para o Acordo de Complementação Econômica do MERCOSUL, cuja Resolução nº 70 autoriza a inclusão de uma cláusula de salvaguarda quando a quantidade ou condição de importação de determinado bem possa causar sérios danos aos produtores nacionais, e aprovou uma regulamentação baseada em um *gap* institucional do MERCOSUL (GÓMEZ-MERA, 2015, p.30).

Assim, a possibilidade de participar em diversos mecanismos de integração também posterga a necessidade de implementar ou consolidar normas que exijam um maior comprometimento dos Estados, como a questão dos setores sensíveis do MERCOSUL e a lista de exceções. Sobre o assunto, Gómez-Mera pondera que os países da América Latina “em lugar de avançar na eliminação dessas exceções ou imperfeições, [...] tendem a desviar sua atenção dos assuntos pendentes com a assinatura de novos acordos, às vezes mais ambiciosos” (2015, p.30, tradução nossa).

O segundo mecanismo proposto é a formulação de estratégias políticas interinstitucionais, de modo a favorecer os interesses individuais dos Estados. A proliferação de acordos disponibiliza um maior número de opções para os países, o que pode trazer consequências como a mudança de regime, ou a tentativa dos Estados de transladarem as negociações de um bloco a outro, com o objetivo de se beneficiarem com a influência na natureza do regime. Um exemplo seria a iniciativa brasileira de trocar o palco das negociações regionais da América Latina para a América do Sul.

Outra consequência seria a viabilização do *forum shopping*, ou a escolha do foro que melhor beneficie os atores em caso de conflito, fato que é agravado, uma vez que a sobreposição de mecanismos de resolução de controvérsias supera a esfera regional. Sistemas regionais são complexos não apenas internamente, mas porque encontram-se inseridos e se relacionam com o sistema global, que inclui diversos mecanismos bilaterais e multilaterais. Assim, por exemplo, enquanto membros da

Organização Mundial do Comércio (OMC), os Estados sempre podem recorrer a este tipo de mecanismo para a resolução de conflitos regionais, o que já vem ocorrendo, inclusive após o julgamento em âmbito regional, a despeito dos resultados.

Um exemplo desse duplo julgamento é o caso *Dispute Settlement* 241: Direitos *antidumping* definitivos sobre os frangos procedentes do Brasil, travado com a Argentina. O caso foi primeiramente levado ao Tribunal Arbitral de Solução de Controvérsias do MERCOSUL em 2001, que não possuía regulação em matéria de *antidumping* e, portanto, aplicando o princípio de subsidiariedade, realizou a interpretação de normas de direito internacional a favor da Argentina. O Brasil, acreditando que a OMC teria diferente interpretação, acionou o mecanismo multilateral, que acabou por decidir a seu favor em 2003, alegando postura inconsistente da Argentina (CHAIN et al., 2014).

Uma terceira consequência seria a possibilidade dos Estados se posicionarem de maneira inconsistente diante dos diversos mecanismos regionais (*strategic inconsistency*), de modo a criar regras contraditórias em um sistema paralelo com o objetivo de abalar a instituição original (GÓMEZ-MERA, 2015).

As tratadas consequências, fomentariam ainda as assimetrias de poder, uma vez que os Estados mais poderosos contam com mais recursos para explorar as oportunidades geradas pelas sobreposições e se beneficiarem nas negociações.

Por fim, um terceiro mecanismo gerado pela sobreposição institucional serviria para sabotar a efetividade da cooperação: a constante competição entre os Estados e regimes comprometeria a coesão e unidade regional. Ao mesmo tempo em que pressões competitivas podem estimular o desenvolvimento e a inovação, a concorrência por recursos, membros e funções pode criar ineficiências e por fim sabotar a efetividade dos esforços conjuntos na resolução de um conflito internacional (GÓMEZ-MERA, 2015, p.23).

Esse terceiro mecanismo reforça a existência de uma fragmentação até mesmo geográfica entre a América Latina do Atlântico e a do Pacífico, de interesses divergentes e ameaça a solidariedade regional. A autora apoia-se no pensamento de Malamud e Gardini para afirmar que os projetos em competição atrapalham o posicionamento conjunto acerca de uma liderança regional, da relação diante dos Estados Unidos e de qual seria a estratégia adequada para alcançar o desenvolvimento (GÓMEZ-MERA, 2015, p 35).

Além disso, a competição entre instituições, ao criar dificuldades de

compreensão sobre os diferentes interesses do regionalismo encontrado poderia ainda contribuir para que os Estados o deixassem de lado, em função da desconfiança na associação regional, ou mesmo a favor de iniciativas solo ou multilaterais.

Apresentadas as diferentes perspectivas presentes no debate atual acerca das consequências do regionalismo sobreposto na América Latina, cabe o questionamento sobre os fatores que influenciam as escolhas institucionais e a formulação das políticas regionais, antes de refletirmos acerca das características apresentadas pelo atual cenário regional.

4.7 Atores, instituições e desenvolvimento: o que gera a sobreposição?

Conforme mencionamos anteriormente, a inclusão de novos atores e grupos de interesse com a chegada do regionalismo pós-hegemônico traz consigo a necessidade de uma avaliação mais profunda acerca das dinâmicas do cenário regional com a finalidade de compreender quais são os rumos da integração. A percepção dos interesses dos atores torna-se interessante não apenas na análise da proliferação de novos mecanismos regionais, mas também na inclusão de novas instâncias intrabloco, como no caso do MERCOSUL.

No primeiro capítulo, ao trabalharmos com as teorias de integração, abordamos o intergovernamentalismo liberal, cujo principal expositor é Andrew Moravcsik (1993). As proposições dessa teoria auxiliam na compreensão das dinâmicas regionais, pois, ainda que ressaltem os Estados enquanto únicos atores no processo regional, consideram a presença dos demais atores na formação dos interesses nacionais. Assim, as preferências de cada país estariam delineadas pelo processo de negociação interno, com atores não-governamentais.

Putnam (1988) também apresenta proposta semelhante, ao afirmar que o posicionamento de um Estado no plano internacional seria o resultado da interseção dos interesses dos atores governamentais e dos não-governamentais. Portanto, as negociações internas seriam o resultado de um jogo de dois níveis entre os atores supracitados, cujos posicionamentos em comum levariam a formação dos interesses do Estado.

O intergovernamentalismo de Moravcsik afirma ainda que diante de um cenário internacional duvidoso e anárquico, após a formação de seus interesses, os Estados partiriam para a barganha e, em seguida, atuariam na criação ou ajuste de instituições

que funcionariam de forma a assegurar os resultados da negociação. Desta forma, as teorias auxiliam também na compreensão do desenvolvimento dos processos na América Latina, principalmente diante da seguinte pergunta de pesquisa: “De que maneira as preferências dos atores e sua percepção sobre integração e desenvolvimento influenciam na proliferação institucional e possível fragmentação? ”.

Considerados os diversos projetos de integração regional vigentes na América Latina, seu processo histórico e formação institucional, pode-se afirmar que a busca pelo desenvolvimento constitui um grande motor dos referidos processos, nas diversas etapas do regionalismo. No entanto, é também perceptível a mudança no padrão de desenvolvimento buscado pelos países: se em um primeiro momento o desenvolvimento estava associado a um crescimento econômico e comercial, gerando mecanismos liberais, o câmbio de perspectiva para um desenvolvimento integrado aos aspectos sociais leva à criação de instituições com novas orientações.

Não se trata de uma tentativa de responder à questão construtivista sobre quem veio primeiro, o agente ou o sistema, mas perceber como ambos se influenciam e interferem nos rumos da integração regional. A presença de novos atores gera novas demandas por espaços institucionais, o que poderia ser uma das explicações para a proliferação de mecanismos, assim como a criação de novos processos, com perspectivas mais amplas, que pode abrir oportunidades para diferentes participações.

A eterna busca pelo desenvolvimento é, portanto, uma das maiores motivações para a integração na América Latina. Desta forma, iniciativas regionais tendem a proliferar enquanto a ideia de cooperar com os vizinhos servir ao propósito de atingir o desenvolvimento esperado. Este último, além de econômico e social pode também ser visto como o reconhecimento de um país em esfera internacional ou sua inserção em um cenário mais amplo ou competitivo.

O tipo de associação escolhida e grau de institucionalidade também são resultados dos interesses dos atores, que, atuando racionalmente, calculam os custos e constrangimentos envolvidos no processo e se os benefícios gerados a partir do mesmo são maiores ou menores do que não participar. Além disso, os atores “podem se utilizar das organizações regionais para criar normas que protejam sua autonomia de domínio ou abuso de atores mais poderosos” (ACHARYA, 2011; NOLTE, 2014, p.1)

Diante dos mecanismos de integração regional analisados neste trabalho,

MERCOSUL, UNASUL e CELAC, pode-se perceber a coerência da formulação de instituições com os interesses dos países: a criação do MERCOSUL, de modelo intergovernamental, comercialista, em um cenário político neoliberal proporcionado pela globalização, e, posteriormente, seu alargamento diante da necessidade de inclusão de questões sociais, de novos governos e interesses; a mudança de regime, conforme descrito por Gómez-Mera com a criação da UNASUL, em uma tentativa de formar uma nova sub-região para atender aos propósitos nacionais, bem como atender a demandas político-sociais, com uma estrutura institucional menos rígida, que visa também a incluir mais sócios do que o MERCOSUL; e a CELAC, sem institucionalização, como forma de coordenação com os demais países da América Latina e Caribe.

5 CONCLUSÕES

Diante de um cenário regional complexo, composto por países de poderes assimétricos, participantes de processos de cooperação com distintas orientações, as perguntas que guiavam este trabalho buscavam compreender como se dava o funcionamento e quais eram as consequências de um espaço fragmentado na consecução dos objetivos de integração e desenvolvimento da região. A escolha por uma análise centrada na institucionalização e agendas regionais tinha por objetivo compreender qual significação os processos regionais davam à integração e de que modo a pluralidade de mecanismos poderia influir tanto na gestão dos posicionamentos nas diversas instâncias, quanto na coesão da América Latina.

Outro importante questionamento surgido ao longo da pesquisa trata do destino das instituições mais antigas, na efervescência do regionalismo pós-hegemônico. Quando as organizações regionais na América Latina notadamente não se desintegram, podendo apenas serem relançadas (caso da ALALC que se torna ALADI), ou cair no esquecimento sem atividades, tornou-se crescente a inquietação acerca de para onde rumam as instituições regionais mais antigas, como o MERCOSUL, no advento de novas formas de cooperação.

O novo é sempre melhor? As instituições estão fadadas a seguirem os modelos ditados pelo momento político em que se inserem? Quais são esses modelos? Como eles influenciam a formação institucional dos blocos? Por que novas instituições e não evolução das primeiras?

Diante dessas perguntas, no segundo capítulo buscou-se compreender o desenvolvimento das ondas de regionalismo, localizar e contextualizar a criação de mecanismos de integração regional segundo essas influências, de modo a relacionar a formação institucional com seu período histórico e perceber as diferentes maneiras teóricas com que se busca avaliar as associações regionais, tendo em vista a influência do pensamento sobre a formulação política.

A clareza com que cada tipo de projeto se identifica com seu tempo histórico, na maior parte dos casos, leva à questão da dependência do modelo de um processo e à necessidade de sua atualização para continuar servindo aos interesses dos Estados. Outro tipo de dependência aferido nos estudos teóricos é relativo a euronormatização ou à necessidade de avaliação dos processos vigentes na América Latina à luz do desenvolvimento da União Europeia. Sem embargo, o momento do

regionalismo pós-hegemônico põe à prova essas percepções pois a efervescência regional questiona a ideia de uma via única para o relacionamento integrado entre vizinhos, ao passo que provoca reformulações e relançamentos de projetos anteriores.

Assim, o mapeamento institucional realizado no terceiro capítulo empiricamente aborda a formação de organizações a partir das influências aportadas pelos diferentes momentos do regionalismo também na intenção de perceber como a institucionalidade dos processos é orientada e quais são as consequências de uma maior ou menor institucionalização no sucesso ou fracasso de um bloco. Os resultados obtidos apontam para uma institucionalização cada vez menor entre os processos mais recentes, provavelmente causada pela preocupação dos Estados em manterem o controle sobre os processos, garantindo maior independência para suas políticas externas.

Diante disso, tem-se o seguinte cenário: o MERCOSUL, surgido em momento de regionalismo aberto e orientação liberal, sofreu influências do regionalismo pós-hegemônico e da inclusão de novos temas e atores nos processos de integração. Com a mais ampla estrutura orgânica, os espaços internos ao bloco não deixam de crescer (apenas durante a elaboração deste trabalho, dois organogramas institucionais existiram), abrangendo temas variados, não necessariamente ligados ao comércio (uma das últimas reuniões adicionadas ao MERCOSUL, por exemplo, trata sobre os direitos dos povos afrodescendentes). O mesmo bloco é também, contrariamente às previsões de seu momento de criação no regionalismo, a instância regional na qual existe maiores possibilidades de participação social, ainda que não suficientes para suprir o déficit democrático.

Quanto à UNASUL e à CELAC, a institucionalidade reduzida ou não existente chama a atenção para a proposta de cooperação com foco político e social, por não apresentarem instâncias de participação. No que concerne à UNASUL, a estrutura orgânica limitada às doze temáticas dos Conselhos indica uma possível reticência dos países membros em aumentar os espaços e reuniões, que poderia se dar por diversos motivos, inclusive uma maior cautela diante do ocorrido no MERCOSUL, ou mesmo menor interesse em trabalhar determinados assuntos entre os sócios. Já no caso da CELAC, a inexistência de instituições, limita o escopo de atuação do bloco às reuniões de cúpula e pode ser considerada como estratégica pois também é um indicativo dos custos aportados pelos organismos tanto físicos, quanto burocráticos ou mesmo

políticos que os Estados não estariam dispostos a pagar no presente momento.

As diferenças entre as três propostas de mecanismos regionais abrem ainda distintas perspectivas para a atuação na região. Enquanto o MERCOSUL serve às necessidades do comércio e alia vizinhos conflitivos como Brasil e Argentina através do comprometimento gerado pela maior estrutura jurídico-normativa de um processo de integração econômica, a UNASUL e a CELAC trabalham com perspectivas regionais mais holísticas para a cooperação. A UNASUL serve ao propósito de excluir influências do hemisfério norte e afirmar a América do Sul enquanto região geográfica, a CELAC se diferencia da OEA na exclusão dos Estados Unidos e Canadá, reconecta a América Latina sem amarras institucionais, e conforma um foro de negociação cujos principais frutos são declarações conjuntas por parte dos governos da região acerca de temas de interesse das nações.

Uma vez que todas as três perspectivas de atuação podem compor o interesse dos Estados, inclusive de maneira simultânea, o mapeamento institucional serviu também ao propósito de identificação de agendas, de percepção de pontos comuns e divergentes que podem servir para a interpretação das aspirações regionais. Além disso, buscou-se também responder a uma das questões centrais que orientou esta pesquisa, sobre o que acontece quando um tema é tratado ao mesmo tempo em diferentes blocos? As agendas são parecidas e há a repetição de esforços?; e se não o são, se existe uma complementaridade entre eles ou o porquê de um tema ser abordado em um âmbito e não nos demais?

Esta parte da pesquisa compõe o quarto capítulo e foi então conduzida através de investigações de campo realizadas no Uruguai, contando com entrevistas com funcionários mercosulinos e também funcionários setoriais do governo uruguaio responsáveis pela representação institucional em suas respectivas áreas, além da consulta a atas e documentos de reuniões. A escolha dos temas seguiu o critério de estarem presentes em todos os blocos ou apenas em alguns, de modo a poder comparar se haveria complementação nos casos onde não havia sobreposição de temas, ou repetição nos casos onde havia.

Tendo em vista as principais agendas expostas, algumas considerações devem ser feitas na busca pela compreensão da sobreposição ou complementaridade encontradas nas temáticas.

No que se refere ao tema de Desenvolvimento Social, percebe-se a sobreposição de agendas, principalmente no que se refere a Segurança Alimentar e

Nutricional e Economia Solidária e Participativa. No entanto, os efeitos dessa sobreposição aparentemente têm sido minimizados pela decisão de articulação entre os países e pela experiência que os mesmos têm de negociação conjunta no referido tema, principalmente a partir do MERCOSUL.

O estudo dessa temática demonstra a dificuldade da inclusão dos temas sociais na integração regional e de conquistas alcançadas, por exemplo, com a criação de um Instituto Social no MERCOSUL. No entanto, repete-se que a mera criação de instituições não é sinal individual de sucesso, e sim sua funcionalidade. Por isso, entende-se que, em uma situação onde diversos mecanismos regionais possuem agendas sobrepostas em vias de articulação, as instituições existentes deveriam ser colocadas a serviço dos demais blocos na promoção dos interesses comuns, favorecendo o fortalecimento institucional e temático e evitando novas sobreposições.

Para as atividades relativas a Ciência, Tecnologia e Inovação, também é notável as semelhanças existentes entre as agendas na busca de reconhecer o mérito científico, promover o intercâmbio de pesquisadores e informações, e, no entanto, os blocos também possuem agendas individuais distintas. Quando da escolha deste tema, se esperava encontrar resultados que negassem a sobreposição, pois a suposição inicial era a de que, embora a CELAC se encontrasse em um estágio embrionário, a diferença entre as agendas de MERCOSUL e UNASUL seria nítida, uma vez que o primeiro trabalharia fortemente as questões acadêmicas educacionais de Ciência e Tecnologia, e o segundo teria fortes ligações ao desenvolvimento científico e de propriedade intelectual em áreas como defesa, tendo em vista o Conselho específico existente no bloco.

No entanto, a pesquisa de agendas demonstrou que as suposições iniciais estavam equivocadas, devido à existência de um setor específico para as questões educacionais no MERCOSUL e o domínio do Conselho de Defesa da UNASUL sobre as questões relativas ao desenvolvimento científico em seu âmbito. Mais do que isso, a análise detalhada da agenda do COSUCTI revela a necessidade de que a UNASUL fortaleça a articulação interna de seus Conselhos, uma vez que dentro de um Conselho podem ser trabalhados temas que tenham espaço dentro de outro Conselho, evitando a sobreposição de trabalhos dentro do bloco.

Uma vez que o tema de Ciência, Tecnologia e Inovação é um tema abrangente, fica demonstrado através do COSUCTI o entrelaçamento dos trabalhos desenvolvidos com o escopo de atuação de outros Conselhos. Por exemplo, a Rede Sul-Americana

de Investigação para o Desenvolvimento Tecnológico, Transferência de Tecnologia, Controle e Vigilância Epidemiológica de Doenças Transmitidas por Vetores com ênfase em Dengue, Febre Amarela, Leishmaniose, Malária, Oncocercose, Peste e Doença de Chagas, poderia ser trabalhada conjuntamente ao Conselho de Saúde da UNASUL; o Programa de Desenvolvimento de Estratégias de Caráter Sócio-educacionais e Sócio-tecnológicas em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional para os países da União das Nações Sul Americanas, ao Conselho de Desenvolvimento Social; e o Programa de Capacitação de Recursos Humanos na área de Energia – Combustão, ao Conselho Energético. A justificativa para a presença desses trabalhos no COSUCTI é o seu caráter acadêmico e de promoção da pesquisa e desenvolvimento, o que, por sua vez, não exclui a necessidade de revisão e articulação interna.

De fato, a revisão e articulação de necessidades institucionais é indicada até mesmo para que não haja sobreposição de competências. Este fato fica claro a partir da análise do tema Trabalho, que, embora não esteja presente na UNASUL ou na CELAC, possui cinco instâncias distribuídas pela estrutura orgânica do MERCOSUL e que demandam esforços de articulação ministerial interna ao bloco para a coesão das atividades.

A análise da agenda e a percepção das influências dos movimentos de regionalização na mobilidade humana demonstram a necessidade de inclusão dos debates laborais nos demais foros. Para este caso, a experiência do MERCOSUL é complementar, no sentido de demonstração de boas práticas para a garantia de direitos, de busca de harmonização normativa e de negociação trabalhista tripartite regional. No entanto, mesmo contando com os Estados Associados, não são atingidos todos os países de UNASUL e CELAC, o que ressalta a importância de sua inclusão no diálogo entre as nações, reconhecendo a experiência existente.

Para o tema de Infraestrutura, a complementaridade das atuações é mais clara, pois o mecanismo criado pela CELAC poderia congregiar iniciativas concretas regionais, como o COSIPLAN da UNASUL, que possui uma extensa carteira de projetos para a América do Sul e absorver suas boas práticas. Embora o MERCOSUL não possua uma reunião ministerial específica para o tema, a atuação em Infraestrutura realizada pelo SGT N°5 – Transportes, aliado aos projetos financiados pelo FOCM, se dá de maneira a inclusive concretizar linhas de atuação do COSIPLAN que estejam inseridas na sub-região dos países do MERCOSUL,

conforme já vem ocorrendo.

Um fato a ser mencionado é o de que além da necessidade de articulações entre os blocos, os países também têm a missão de coordenar seus trabalhos com outros foros internacionais existentes nos quais participam juntos, como por exemplo a OEA, reuniões ibero-americanas, e projetos bilaterais entre blocos, que abrangem principalmente temas como Ciência e Tecnologia, além da OIT para as questões laborais.

As entrevistas realizadas revelaram que os atores envolvidos nas questões setoriais, como funcionários ministeriais, são de suma importância para o desenvolvimento da sobreposição ou complementaridade entre os blocos. Nos temas analisados, na grande maioria dos países, uma mesma seção de um Ministério ou Secretaria se encarrega de participar das reuniões no MERCOSUL, UNASUL e CELAC, fazendo com que, através do acompanhamento dos trabalhos, a sobreposição possa ser minimizada. No entanto, não se pode afirmar que o mesmo aconteça com todos os temas e países nos três mecanismos regionais.

Todos os temas escolhidos tratam de questões político-sociais da cooperação e, de modo geral, algumas conclusões podem ser extraídas. Em primeiro lugar, os países são amplamente conscientes da sobreposição de instituições regionais e se utilizam dos diversos espaços de acordo a seus interesses e necessidades, levando em consideração a complexidade do espaço regional. Em segundo lugar, a sobreposição de agendas e as repetições existem, exigem maiores esforços dos governos nacionais na coordenação de suas políticas, mas têm sido muitas vezes minimizadas pela presença dos mesmos atores governamentais setoriais em todos os âmbitos. Nos dois casos que estavam presentes nos três blocos, os funcionários entrevistados e/ou sua equipe faziam a representação do país tanto no MERCOSUL, quanto UNASUL e CELAC, e afirmaram que, no geral, o mesmo ocorre nos países vizinhos. Com experiência em negociar juntos, o discernimento na consolidação dos trabalhos passa a ser facilitado, bem como a articulação de trabalhos para evitar repetições, que, ainda que não se tornem inexistentes, têm seu potencial reduzido.

Articulação é, aliás, palavra-chave para o entendimento da relação desenvolvida entre o MERCOSUL e os demais blocos. No início deste trabalho, buscava-se compreender se seria possível atingir uma convergência entre os blocos para que o trabalho na América Latina se tornasse coeso. No entanto, a palavra convergência não é utilizada no âmbito do MERCOSUL para se referir à aproximação

com os demais processos, uma vez que denota a ideia de “caminhar em uma mesma direção”, “tornar-se um”. Desta forma, as normativas do bloco tratam o tema como “complementação e articulação” (cf. Dec. CMC 32/14).

A referida Decisão é também instrumento interessante para compreensão das dinâmicas analisadas no presente trabalho, pois foi criada após o início dos estudos do mestrado e indica a preocupação com a proliferação de instituições em temáticas específicas a serem articuladas. A mesma pode ser encarada ainda como uma forma do MERCOSUL demonstrar atividade na coordenação de trabalhos, evitando que a sobreposição torne os esforços em seu âmbito desnecessários.

Por fim, os estudos demonstraram que as iniciativas regionais podem tornar-se complementares, mas que é preciso ter muita clareza nos objetivos almejados por cada tipo de associação, a fim de que os trabalhos não se sobreponham. Novas iniciativas, que envolvam um número maior de países fomentam a integração, mas devem levar em consideração os projetos regionais já vigentes, absorver suas experiências e boas práticas, ou mesmo usarem das instâncias já criadas a seu favor. Além disso, destaca-se a necessidade de constante diálogo entre os blocos regionais, de modo a evitar repetições e compartilhar experiências.

Já no que concerne aos temas que não estavam presentes nos três blocos, mas apenas em um ou dois, o resultado obtido foi de complementariedade, principalmente no tema de Infraestrutura. Uma vez que o MERCOSUL não possui uma reunião de ministros, mas órgãos difusos que trabalham assuntos correlatos, pôde-se perceber a importância dos trabalhos do COSIPLAN na priorização de projetos regionais, e a complementação financeira aportada pelos próprios países, ou mesmo pelo FOCEM para a realização dos mesmos. Nos assuntos laborais, a sensibilidade do tema e sua necessidade de harmonização normativa dificulta a expansão para os demais blocos, mas a presença de uma pasta institucionalizada no MERCOSUL, com grandes conquistas trabalhistas, pode também ser encarada como uma forma de complementação, através de suas boas práticas.

O tema trabalho, no entanto, chama a atenção para o fato de que as sobreposições de competências ocorrem inclusive dentro da estrutura institucional do MERCOSUL. Com cinco instâncias diferentes, subordinadas a órgãos distintos, os assuntos laborais não são os únicos cujas temáticas nem sempre logram ser coordenadas pelos órgãos correspondentes, cabendo ao gabinete do Alto Representante realizar a articulação interna nos casos onde os Ministérios setoriais

não o fazem. Em entrevista realizada no referido órgão, tomou-se nota de que atualmente, aproximadamente 25 temáticas são articuladas pelo gabinete, o que gera novos esforços.

Mesmo que se adotando uma perspectiva realista, exista a possibilidade de que os governos permitam a proliferação de instituições para abranger a novos temas e atores apenas para acomodar interesses nacionais e aumentar sua possibilidade de barganha interna, sem, no entanto, conferir a essas instituições nenhum tipo de poder decisório ou coercitivo, não se pode tirar o mérito dos trabalhos referentes às temáticas político-sociais. O alerta serve apenas para a necessidade de organização das estruturas institucionais a fim de reduzir custos e gerar maior eficiência.

Através das diferenças encontradas entre o discurso integracionista que valoriza as questões sociais e o desenvolvimento integrado, e a prática, na qual as instâncias geradas possuem grande dificuldade de financiamento e a ausência de poder coercitivo para a concretização de políticas; e a partir da diferenciação realizada no capítulo 2, entre integração, regionalismo e cooperação, pode-se perceber que as experiências na América Latina dotam de forte teor ideológico o termo “integração regional” para justificar sua aproximação com os vizinhos, quando, na verdade, os países não estão dispostos a ceder autonomia, mas sim cooperar. A não consolidação de uma integração, mas a proliferação segmentada de associações demonstra que o interesse dos governos ao utilizar este termo é, na verdade, conseguir o maior número de benefícios, com o menor número de custos através da cooperação.

Em primeiro lugar, retomando a teoria institucionalista, de Keohane (1989), apresentada no capítulo 2, tem-se que as instituições são importantes pois influenciam o comportamento dos atores, facilitam a coordenação de políticas e reduzem os custos da interdependência entre os países. Segundo essa teoria, as mesmas seriam capazes de condicionar o relacionamento entre os governos ao influenciarem a habilidade de controle dos compromissos de cooperação, gerando mais credibilidade; melhorar os fluxos de informação e os custos de negociação.

Além disso, Nolte (2014) complementa a afirmação sobre a importância da conformação de instituições regionais ao estabelecer que além de criar um subsistema onde as relações entre os Estados são estruturadas, essas organizações servem a dois propósitos: gerenciar as externalidades e/ou articular os interesses comuns dos atores de uma região perante os demais países do sistema global, fazendo com que as instituições possam ser vistas como instrumentos de coesão

entre sócios, mas também como elemento de exclusão ou discriminação dos não-sócios.

Esse referencial teórico faz-se muito importante no contexto político da América do Sul, uma vez que vários dos países apresentam rixas históricas, e também devido à constante presença dos Estados Unidos na região. No caso do Brasil, e principalmente, do MERCOSUL, foi justamente pela necessidade de superação das dificuldades regionais que buscou-se fazer a associação com a Argentina, de modo a tornar a competição, cooperação; e notadamente a partir da UNASUL e da afirmação da América do Sul enquanto região que se buscou minimizar as interferências externas no relacionamento com os vizinhos. Assim, as instituições dariam maior confiança ao projeto e serviriam como instrumento de concertação.

Contudo, há que se analisar qualitativamente a presença das instituições de integração regional na região. Em primeiro lugar, deve-se destacar que o contexto político justifica, em partes, a proliferação de instituições regionais, mas que as mesmas não são imprescindíveis para o desenvolvimento da integração. Como exemplo, pode-se citar o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte, o NAFTA, que não possui instituições físicas, devido ao fato de todos os aspectos do acordo terem sido amplamente abordados em seu tratado constitutivo. Nesse ponto, questiona-se se a integração não estaria gerando um momento de reversão da lógica micro e macro do Direito Internacional, onde a formulação de acordos dá lugar à criação de instituições quando há a necessidade de ampliar os temas debatidos (AMARAL JUNIOR, 2013). Assim, é preciso compreender, para além do contexto, qual é o objetivo da integração.

É preciso ressaltar que a criação de instituições, por si, não ocasionou o aprofundamento da integração. Existe uma certa dualidade na tendência de institucionalização da integração, pois, conforme abordado, as dificuldades políticas entre os principais sócios da região, bem como a busca da autonomia, que evita amarras e constrangimentos, faz com que as instituições criadas sejam de baixa profundidade coercitiva. Essas dificuldades políticas refletem o receio apresentado pelos países de cederem parcelas de sua autonomia às instituições regionais, concedendo às mesmas o poder necessário para intensificar a integração.

A verificação deste efeito de fragmentação na América Latina causado pelo uso dos processos regionais como plataforma de atuação internacional para o fortalecimento da soberania dos Estados, e não como forma de compartilhamento da

mesma, devido ao seu contexto histórico de desenvolvimento, motivou ainda a continuação desta pesquisa para estudos doutorais comparados.

Assim, apesar dos números e propósitos, os processos regionais atuais na América do Sul apresentam um baixo nível de institucionalidade. Ainda que se tenha um alargamento, a baixa institucionalidade reflete a divergência presente nos interesses governais e torna a liderança regional ausente, pois se abstém de pagar os custos de autonomia necessários para uma profunda integração.

A criação de instituições não seria o único caminho para o relacionamento regional, mas, na América Latina do regionalismo pós-hegemônico essa tem sido a posição adotada. Ao passo que mantem-se a característica comum de processos intergovernamentais advinda de momentos anteriores, um olhar mais amplo sobre a região com sua multiplicidade de mecanismos e orientações provoca confusão ao tentar prover uma resposta para a pergunta “que tipo de integração busca a América Latina? ”, ou mesmo “quais são os rumos a tomar na busca do desenvolvimento regional? ”.

Feitas essas considerações, qual é o cenário que se apresenta diante da América Latina? A análise de agendas, aliada às perspectivas teóricas acerca das sobreposições institucionais apresentadas no quarto capítulo, indicam a convivência dos dois tipos de panorama: cooperação e conflito entre blocos. Enquanto a cooperação pode ser demonstrada pelos casos de complementaridade de agendas, os casos de competição entre mecanismos regionais se traduzem não apenas entre MERCOSUL, UNASUL e CELAC, mas também em sua convivência com os demais blocos da região.

Neste sentido, qual é a relação dos interesses envolvidos com a articulação ou desarticulação de uma temática? O caso apresentado indica que os temas de maior interesse direto dos governos tendem a ser melhor articulados entre os blocos, como o exemplo de Infraestrutura, ou Desenvolvimento Social. Ao mesmo tempo, a presença de atores institucionais fortes como o empresariado, ou mesmo organizações da sociedade civil que pressionem para o desenvolvimento de uma agenda, também poderiam influenciar a forma com que os temas são trabalhados entre os blocos, como no caso de Trabalho, que é forte no MERCOSUL e já gera pressão para a criação de outras instâncias nos demais mecanismos. Já no caso da temática de Ciência e Tecnologia, a ausência de pressões institucionais internas, bem como a priorização de outros interesses, poderia influir diretamente em sua

desarticulação.

Nesse quarto capítulo, buscamos, então, avaliar as influências do regionalismo pós-hegemônico na ocorrência das sobreposições regionais bem como seus significados. Ainda que o momento do regionalismo tenha servido como fator de estímulo ao desenvolvimento de novas instituições, e que, por conseguinte, gere-se sobreposições, o mesmo não possui responsabilidade exclusiva sobre os resultados percebidos nas relações com os vizinhos.

A arquitetura regional da América Latina e sua multiplicidade de projetos refletem a pluralidade de visões presentes acerca de como o desenvolvimento pode ser alcançado, quais são as ferramentas disponíveis para buscá-lo, quais são os tipos de constrangimentos aos que os Estados estão dispostos a se submeter pelo sucesso do processo, quais são as percepções compartilhadas de ameaças e segurança, quais são as áreas prioritárias de negociação, dentre muitos outros fatores.

Assim, pode-se afirmar que as diversas instituições, aliadas à flexibilidade de escolha institucional por parte dos Estados, ou a sua possibilidade de se envolver com processos regionais de seu interesse específico, tem criado na região o que já foi analisado no caso europeu como um “regionalismo a la carte” (HOFFMANN; MÉRAND, 2012), em que cada Estado adota as instituições que mais lhe convém. No entanto, enquanto alguns autores afirmam as vantagens na possibilidade de escolhas institucionais, esses pontos positivos podem não ultrapassar as fronteiras da teoria, ou mesmo as fronteiras regionais, pois favorecem um pensamento auto-interessado e desestimulam a coesão da região enquanto espaço geográfico. A distância entre a teoria e a prática reafirma também a singularidade do processo desenvolvido na América Latina, afastando-o de possíveis standardizações euronormativas, e incentivando o estudo dos cenários de governança regional a serem gerados no novo mundo.

Dentre os maiores riscos aportados pela flexibilização é justamente a possibilidade de escolha de foro, não apenas para a resolução de conflitos (*forum shopping*), mas também para as negociações regionais, uma das principais fontes de desconfiança nas instituições criadas, além de fonte de custos para a harmonização de posicionamentos nos existentes âmbitos. Se uma das grandes vantagens apresentadas pela teoria institucionalista é que as instituições conferem maior segurança e previsibilidade na atuação dos sócios, a presença de diversos mecanismos sobrepostos mina as garantias de previsibilidade em favor da incerteza

sobre em qual instância atuar, de acordo com os objetivos almejados, e questionam as estratégias externas dos países vizinhos.

Quanto à possibilidade de conformação dos referidos complexos de governança global, o estudo das diferentes posições reafirma a necessidade de cautela diante da categorização do funcionamento dos processos vigentes. Enquanto projetos ainda em formação, torna-se arriscado minimizar as possibilidades de conflito entre as instituições, ou mesmo de repetição de trabalhos, mas, ao mesmo tempo, a percepção de uma possibilidade de sinergia entre as instituições é um claro indicativo do modo como os estudos acerca dos regionalismos sobrepostos deveriam se orientar, de modo a produzir insumos para a redução das incongruências e fomento da articulação regional.

A não articulação, por sua vez, seria fonte geradora de fragmentação, juntamente com os diferentes posicionamentos ideológicos; a questão geográfica de negociação prioritária e a divisão entre uma América do Atlântico e uma América do Pacífico, que comprometeriam os resultados a serem alcançados na coesão regional *per se*.

Ao passo que apontamos os diferentes fatores que influenciam na geração de sobreposições regionais, o cenário atual da América Latina não deixa claro, a contraponto, quais seriam os fatores que poderiam providenciar coesão na diversidade, estabelecendo uma governança regional. Ainda que alguns caminhos possam ser enumerados, como a sugestão apresentada por Nolte de articulação feita por instituições centrais, ou mesmo a retomada de conceitos clássicos da integração como a figura de um líder *paymaster*⁴⁵ na região, no atual momento o ponto fulcral do debate relaciona-se não ao “como fazer”, mas a “o que fazer”, quando os países preferem utilizar-se de caminhos distintos para atingir seus objetivos.

No início deste trabalho, tinha-se a percepção de uma fragmentação na América Latina a partir da divisão da região e seu distanciamento do ideal de conformar um espaço integrado. Com o auxílio das análises empíricas e teóricas, podemos afirmar a existência da fragmentação produzida pela sobreposição de mecanismos regionais, e que, sumariamente, a mesma pode ter três efeitos/significações, sendo eles simultâneos, ou não: a fragmentação jurídico-

⁴⁵ Conceito de Mattli (1999) de que o líder regional seria, na verdade, um *paymaster*, ou seja, o ator responsável por arcar com os custos e compensações decorrentes do processo de integração de modo a desenvolvê-lo junto a seus sócios.

normativa; a fragmentação ideológica; e a fragmentação geográfica.

A primeira, apontada por Gómez-Mera, se refere à ausência de uma hierarquização normativa que viabilize a segurança na interpretação e aplicação das regras dos distintos processos regionais, como no exemplo apresentado MERCOSUL contra ALADI. Já a segunda, apresentada por Tussie, Riggirozzi e Briceño, faz referência às distintas orientações que guiam os processos vigentes na região e que por serem tão diferentes dificultam a convivência sinérgica entre os países em um cenário de integração mais amplo. Por fim, o terceiro efeito da fragmentação seria composto por elementos dos anteriores, combinados com o conceito inicial apresentado: a fragmentação geográfica não se relacionaria apenas com a divisão entre os países que orientam suas negociações ao Pacífico ou ao Atlântico, mas com o fortalecimento de lógicas sub-regionais que também comprometeriam o ideal de fazer da América Latina, ou mesmo da América do Sul, um espaço regional integrado.

Contudo, as teorias nos recordam que, diante desse cenário de fragmentação, os resultados esperados pela integração podem acabar sendo relativizados. Desde o princípio, não se busca afirmar nenhum tipo de integração como resultado único esperado para os diversos processos, mas compreender qual significado a integração regional assumiria a partir da América Latina.

Ainda que os estudos demonstrem que a integração na região está muito mais relacionada à forma que os países utilizam em sua busca pelo desenvolvimento do que aos procedimentos a serem adotados para o relacionamento regional, que convivem em pluralidade, não se pode excluir a necessidade de clareza nos objetivos buscados por cada projeto a fim de evitar conflitos e competição entre mecanismos regionais. Por exemplo, um fator muito importante a ser considerado na relação MERCOSUL-UNASUL é a necessidade de clareza entre os blocos de seus objetivos. O que queremos dizer é: todos os membros da UNASUL são hoje Estados-associados do MERCOSUL e participam de suas reuniões conforme seu interesse. Dos 12 países, 5 são sócios, um está em processo de adesão (Bolívia) e mais um declarou interesse em participar (Equador). Para onde caminha o MERCOSUL? Se a expansão de membros ocorre, quais são as consequências para a UNASUL? Como os dois blocos poderiam coordenar mais sinergicamente suas agendas? A UNASUL enquanto espaço de congregação de dois blocos distintos (Aliança do Pacífico e MERCOSUL) será institucionalmente fortalecida ou enfraquecida diante da competição dos mecanismos? Diversas são as questões que podem ser levantadas sobre o tipo de -

integração buscado e quais são os objetivos por trás dele, o que demonstra a necessidade de cautela diante das possibilidades de conflito entre os mecanismos.

Além disso, um fator que chama a atenção é a mudança de regime apontada por Gómez-Mera com a criação de novas instituições, o que pode acabar por sucatear as instituições anteriores, ou por desvalorizar os esforços em seu âmbito. O estágio de pesquisa realizado em Montevideu e a possibilidade de realização de entrevistas na Secretaria do MERCOSUL, aliada à sua mais ampla estrutura institucional, pode ter produzido influências neste posicionamento, porém, diante dos esforços e conquistas apresentados pelo bloco em seus quase 25 anos, torna-se reducionista a perspectiva de minimizar os trabalhos que possuem sobreposições de agendas em projetos regionais mais abrangentes.

É preciso ser cauteloso com a conveniência de se utilizar de foros com mais sócios apenas para agilizar as negociações que atendem a um número maior de Estados. Assim, para que um cenário de real governança regional possa ser consolidado, entende-se que, em uma situação onde diversos mecanismos possuam agendas sobrepostas em vias de articulação, as instituições existentes devam ser colocadas a serviço dos demais blocos na promoção dos interesses comuns, favorecendo o fortalecimento institucional e temático e evitando novas sobreposições.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and RuleMaking in the Third World. **International Studies Quarterly** v. 55, p.95–123, 2011.

AMARAL JUNIOR, A. Fragmentação e Integração na América do Sul. In: LAGOS, R; (Coord.); DÁVILA, M.; ZIBETTI, F. (Org.). **A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, v. 1, p. 51-63.

BALASSA, B. **The theory of Economic Integration**. Illinois: Homewood, 1961

BHAGWATI, J.; KRISHNA, P.; PANAGARIYA, A. (Ed). **Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements**. Cambridge, London: The MIT Press, 1999.

BOUZAS, R. Mercosul, dez anos depois: processo de aprendizado ou déjà-vu? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v.13, n.68, p.1-16, 2001.

BRICEÑO-RUIZ, J. A contribuição do Mercosul no debate sobre o modelo de integração no novo contexto do regionalismo latino-americano. In: RESENDE, E. MALLMAN, M. (Org.) **Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?** Curitiba: Appris, p. 277-298, 2013.

CELAC. **Estatuto de Procedimentos da CELAC**. Caracas, 2011.

_____. **Plano de Ação 2012**. Caracas, 2012.

_____. **Plano de Ação 2013**. Santiago, 2013.

_____. **Plano de Ação 2014**. La Havana, 2014.

_____. **Plano de Ação 2015**. San José, 2015

CENTURION LOPEZ, A. La dimensión MERCOSUR. Asunción: Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", 1996.

CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. (Coord.). **Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur**. Barcelona: CIDOB, 2010.

CHAIN, C. et al. Disputa Comercial na OMC e no Mercosul: Divergências entre Brasil e Argentina sob a Perspectiva da Integração Regional. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 25, p. 127-152, jan./mar. 2014.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010. Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/6591/6794>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

DABÈNE, O. Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. In: RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, D. (eds). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism**. The Case of Latin America, Dordrecht: Springer, p. 41-64, 2012.

DESIDERÁ, W. O funcionamento do MERCOSUL como coalizão internacional no governo Lula (2003-2010). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38, Caxambu, 2014. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2014.

DEUTSCH, K.W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

GÓMEZ-MERA, L. International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**: January-March 2015, v. 21, n. 1, p. 19-42, 2015.

GRIECO, J. **Cooperation among Nations**: Europe, America, and Nontariff Barriers to Trade. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HAAS, E. B. **Beyond the Nation State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

_____. International integration: the European and the universal process. **International Organization**. v.15; n.3, p. 366–92, 1961.

_____. **The Obsolescence of Regional Integration Theory**. Institute of International Studies, Berkeley — working paper, 1975.

_____. **The Uniting of Europe**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, E. B.; SCHMITTER, P. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. **International Organization**. Cambridge: The MIT Press, 1964.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. Theorising the Rise of Regionness. **New Political Economy**, v. 5, n.3. Dec. 2000, pp. 457-473. 2000.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HOFMANN, S. A New World and its Troubles. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 4, p. 115-122, 1990.

HOFMANN, S.; MÉRAND, F. Regional Organizations à la Carte: the Effects of Institutional Elasticity, in: PAUL, T. **International Relations Theory and Regional Transformation**, Cambridge: Cambridge University Press, p. 133–157, 2012.

KEOHANE, R. O. Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics. In: _____. **International institutions and State power**. San Francisco: Westview Press, 1989.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

LESSA, A. C. **A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

LIMA, M. R. S. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 dez. 2014.

MALAMUD, A. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **EUI Working Paper**, RSCAS 2013/20 Italia: 2013. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26336>> Acesso em 13 jul. 2015

_____; GARDINI, G. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs** 47.1, 116–133, 2012.

MARIANO, K. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

_____. **Um modelo para a avaliação de integração regional e a experiência do MERCOSUL**. Tese (Livre-Docência) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2013.

_____; MARIANO, M. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n.31, p. 47-69, 2002.

MATA DIZ, J. B.; BERTONI, L. A institucionalidade do MERCOSUL: análise dos pressupostos necessários para a consolidação do mercado comum. In: SARTI, I; PERROTA, D. et al. (Org.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: FoMerco. p. 281-292, 2013.

_____; ORANTE, P. N. **Direito da integração regional**. Curitiba: Juruá, 2012.

MATLARY, J. H. 1994. **International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?** Brussels: Work presented at the 2nd ECSA– World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, 5-6 May.

MATTLI, W. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

MENDONÇA JUNIOR, W. O regionalismo pós-liberal na América do Sul. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 18-24, 2014.

MEARSHEIMER, J. **The tragedy of great power politics**. Updated ed. New York: Norton, 2014.

MERCOSUL. CMC. **Decisão nº 32/14**. Complementação e articulação MERCOSUL – UNASUL. Paraná, 16 de dezembro de 2014.

_____. CMC. **Decisão nº 03/2008**. Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL para o período 2008-2012. San Miguel de Tucumán, 30 jun. 08.

_____. Instituto Social do MERCOSUL. **MERCOSUL Social**. Linha do Tempo. Disponível em <<http://ismercosur.org/pt-br/mercosul-social/>>. Acesso em 15 out. 2015.

_____. **Estrutura Institucional do MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/493/1/2014_estructura.febrero_pt.jpg>. Acesso em 15 jul. 2015.

_____. GMC. **Resolução nº24/1992**. Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia. Las Leñas, 1992.

MERCOSUR. **Tratado de Asunción**. Asunción, 26 de marzo de 1991.

_____. **Documentación oficial del MERCOSUR**. Página de busca das documentações oficiais. Disponível em <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5793/2/innova.front/documentacion-oficial-del-mercosur>>. Acesso em [2015].

_____. **Reunião Especializada em Ciência e Tecnologia do MERCOSUL**. Página oficial da reunião. Disponível em <<http://www.recyt.mincyt.gov.ar/index.php?lang=pt>>. Acesso em 16 set. 2015.

MITRANY, David. The Funcionalist Alternative. In: WILLIAMS, P.; GOLDSTEIN, D. M. e SHAFRITZ, J. M. (ed.) **Classic readings of international relations**. New York: Hartcourt Brace College Publishers, 1994.

MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**, n. 31, p. 473-524, 1993.

_____; SCHIMMELFENNIG, F. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (Ed.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 67-87.

NVIA-RUIZ, F.; PRIETO-CARDOZO, J. E. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC: Más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional?. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, v. 1, n. 1., p. 34-62, 2014. Disponível em: <<http://letravirtual.usbctg.edu.co/index.php/RevistaCyD/article/view/316/300>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

NOLTE, Detlef. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? **EUI Working Paper**, RSCAS 2014/89, Italia: 2014. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32595/RSCAS_2014_89.pdf?sequence=1> Acesso em 26 nov. 2015.

NUNES, A. **Constituição Europeia**: a constitucionalização do neoliberalismo. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/24886>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: IPEA, p. 291-352, 2014.

PORTALES, C. ¿A dónde va el multilateralismo en las Américas Proyectos superpuestos en un periodo de cambios globales, **Pensamiento Propio** Buenos Aires, n.39, 35–74, 2014.

PREBISCH, R. Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. **American Economic Review**, n. 49, p. 251–273, May 1959.

PUTNAM R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, 42, p. 427-460, 1988.

REIS, M.; AZEVEDO, A.; LÉLIS, M. Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 351-381, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612014000200005&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 12 jan. 2015.

RIBEIRO HOFFMANN, A; KFURI, R.; COUTINHO, M. Raio X da Integração Regional. In: OPSA. **Estudos e Cenários**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22076_Cached.pdf>. Acesso em 18 jul. 2014.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, D. (ed.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism**. The Case of Latin America, Dordrecht: Springer, 2012.

ROMERO, A. Los desafíos del proceso de integración en América Latina y el Caribe: las propuestas de la CALC y la CELAC. In: ROJAS AVARENA, F. (ed.) **América Latina y el Caribe**: Vínculos globales em um contexto multilateral complejo. Buenos Aires: Teseo, 2012. p. 221-250.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una Región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Orgs). **Una región en construcción**: Unasur y la integración de América del Sur. Barcelona: Fundación Cidob, 2010.

_____. Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR, **EUI Working Paper**, RSCAS 2012/05, Italia: 2012. Disponível em:

<<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09779.pdf>> Acesso em 12 jan. 2016.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 80, p. 9-44, 2010.

_____. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, 24, p. 836-868, 1970.

SCHMITTER, Philippe; MALAMUD, Andrés. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. **Desarrollo Economico**, v. 46, n. 181, abr./maio 2006.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Politisches Gestalten im erweiterten Europa: Ordnungsmodelle der Regional Governance, in: SENGHAAS; ROTH (ed.), **Global Governance für Entwicklung und Frieden**, Bonn:Dietz, 2006. p.154-173.

SERBIN, A. **Los nuevos escenarios de la regionalización**: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. Bogotá: CRIES, Oct. 2011. (Documentos CRIES, n. 17)

SILVA, Laura Thais. **Política externa brasileira para o MERCOSUL**: interesses estratégicos e crise da integração regional. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-18072007-131631/pt-br.php>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

SÖDERBAUM, F. **Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field**. ISA Conference 2015 Archives. New Orleans: 2015. Disponível em: <<http://web.isanet.org/Web/Conferences/New%20Orleans%202015/Archive/e25587f8-af4e-4fbd-8c2c-5b2ecd568e25.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2015.

_____. **The political economy of regionalism**: the case of Southern Africa. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004.

TUSSIE, D. Latin America: contrasting motivations for regional projects, **Review of International Studies** 35:S1, 169–188. 2009.

UNASUL. **Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/node/25>>. Acesso em: 30 ago. 2015. 2015b.

_____. Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano de Ação 2013-2014**. 2013.

_____. Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano de Ação 2014-2015**. 2014b.

_____. Consejo Suramericano de Desarrollo Social. **Plan de Acción Bianual 2009-2011 del Consejo Suramericano de Desarrollo Social de la UNASUR**. 2009.

_____. Consejo Suramericano de Desarrollo Social. **Plan de Acción Bianual 2012-2014 del Consejo Suramericano de Desarrollo Social de la UNASUR**. 2012.

_____. Consejo Suramericano de Desarrollo Social. **Plan de Acción 2015-2017 del Consejo Suramericano de Desarrollo Social de la UNASUR**. Uruguay, 2015a.

_____. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **Carta de Proyectos 2015**. Montevideo, Uruguay, 3 dic. 2015e. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_InformeVersionFinal_Espa%C3%B1ol_2015.pdf> Acesso em 30 dez. 2015.

_____. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **Informe de Actividades 2015**. Montevideo, Uruguay, 3 dic. 2015c. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Informe_actividades_ImprentaFinal.pdf> Acesso em 30 dez. 2015

_____. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022**. Brasília: Cosiplan, 2011.

_____. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **Presentación: Informe de Actividades del COSIPLAN 2015 - Presidencia Pro Témpore Uruguay**. Montevideo, Uruguay, 3 dic. 2015d. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/6m_Montevideo15_Presentaci%C3%B3nInstitucional_final.pdf> Acesso em 30 dez. 2015

_____. **Organograma da UNASUL**. Disponível em < <http://www.avina.net/esp/wp-content/uploads/2013/11/ORGANIGRAMA-UNASUR-01.png> > Acesso em 12 mar. 2014a.

_____. **Tratado Constitutivo da UNASUL**. Brasília, 2008.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, 82).

VINER, J. **The Customs Union Issue**. New York: Carnegie Foundation for International Peace, 1950.

VIEIRA POSADA, Edgar. Regiones e infraestructura en la integración suramericana. **Si Somos Americanos**, Santiago, v. 13, n. 2, p. 113-140, dic. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482013000200006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 07 jan. 2016.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana M. **Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay**. Asunción: El Lector, 2010.

ANEXOS – ORGANOGRAMA DO MERCOSUL AMPLIADO

ANEXO 1 – CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC): PARTE 1

Conselho do Mercado Comum (CMC)

Reunião de Ministros

- Agricultura (**RMA**)
 - Comitê MERCOSUL Livre de Febre Aftosa (**CMA**)
- Cultura (**RMC**) ²
 - Comitê Coordenador Regional do MERCOSUL Cultural (**RMC-CCR**)
 - Comissão Técnica Biblioteca do MERCOSUL (**CTBM**)
 - Comissão Técnica de Capacitação (**CTC**)
 - Comissão Técnica de Legislação Cultural (**CTLC**)
 - Comissão Técnica de Patrimônio (**CTP**)
 - Comissão Técnica Indústrias Culturais (**CTIC**)
 - Secretaria do MERCOSUL Cultural (**RMC-SMC**)
 - Comissão de Patrimônio Cultural (**RMC-CPC**)
 - Comissão de Diversidade Cultural (**RMC-CDC**)
 - Comissão de Economia Criativa e Indústrias Culturais (**RMC-CECIC**)
 - Foro do Sistema de Informação Cultural do MERCOSUL (**RMC-SICSUR**)
- Economia e Presidentes de Bancos Centrais (**RMEPBC**)
 - Grupo de Monitoramento Macroeconômico (**GMM**)
 - Comitê de Indicadores Macroeconômicos (**CIM**)
 - Foro de Assuntos Tributários do MERCOSUL (**FATM**)
- Educação (**RME**) ²
 - Comitê Coordenador Regional (**CCR**)
 - Comissão Regional Coordenadora de Área Educação Básica (**CRC-EB**)
 - Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica (**CTR-ET**)
 - Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (**CTR-ES**)
 - Encontro de Educação na Primeira Infância (**CTR-EPI**)
 - Comissão Técnica Regional de Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico (**CTR-PRE**)
 - Comitê Assessor do Fundo do Setor Educativo do MERCOSUL (**CAFEM**)
 - Grupos Gestores de Projeto (**GGP**)
 - Grupo Gestor do Projeto de Bibliotecas Escolares (**GGP-BE**)
 - Grupo Gestor do Projeto "Terminologia na Educação do MERCOSUL" (**GGP-TEM**)
 - Grupo Gestor do Projeto "Sistema de Indicadores Educativos do SEM" (**GGP-SEM**)
 - Grupo Gestor do Projeto Educar na Diversidade nos Países do MERCOSUL (**GGP-EDM**)
 - Grupo Gestor do Projeto Educar com Equidade no MERCOSUL (**GGP-EEM**)
 - Grupo de Trabalho de Homologação e Reconhecimento de Títulos Técnicos (**GTHRTT**)
 - Sistema de Informação e Comunicação (**SIC**)
- Reunião de Agências Nacionais de Acreditação (**RANA**)
- Indústria (**RMIND**)
 - Grupo de Trabalho para estudo das Formas Jurídicas que favoreçam Associações de Interesses Econômicos (**GTAIE**)
 - Grupo de Trabalho Prêmio MERCOSUL de Qualidade (**GTPMC**)
- Interior (**RMI**) ²
 - Comissão Técnica (**RMI/CT**)
 - Grupo de trabalho Especializado em Delito (**CT/DEL**)
 - Grupo de trabalho Especializado Ilícitos Ambientais (**CT/AMB**)
 - Grupo de trabalho Especializado Informática e Comunicações (**CT/INF**)
 - Grupo de trabalho Especializado Tráfico Ilícito de Material Nuclear e/ou Radioativo (**CT/TMR**)
 - Grupo de trabalho Especializado Segurança Cidadã (**CT/SEG**)
 - Grupo de trabalho Especializado Treinamento (**CT/CAT**)
 - Grupo de trabalho Permanente sobre Terrorismo (**GTP**)
 - Grupo de trabalho Especializado sobre Terrorismo (**GTE**)
 - Foro Especializado Migratório (**FEM**)

ANEXO 2 – CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC): PARTE 2

Conselho do Mercado Comum (CMC)

- Justiça (RMJ) ²
 - Comissão Técnica (RMJ/CT)
 - Foro de Autoridades Centrais (FAC)
 - Grupo Ad Hoc para o Desenvolvimento do Plano Estratégico da Justiça (GAHPEJ)
 - Grupo Ad Hoc sobre o Desenvolvimento de Projetos e Melhora do Sistema Penitenciário no MERCOSUL e Estados Associados (GAHRBP)
 - Grupo Ad Hoc para Estabelecer Parâmetros sobre Repartição de Bens Perdidos (GAHRBP)
 - Grupo Ad Hoc para a Revisão dos Protocolos e Acordos do MERCOSUL de Cooperação Jurídica Internacional (GARPCJI)
- Meio Ambiente (RMMA)
- Minas e Energia (RMME)
- Saúde (RMS)
 - Comitê Coordenador da RMS (RMS-CC)
 - Núcleo de Operacionalização e Articulação de Sistemas de Informação e Comunicação em Saúde do MERCOSUL (NOATICS)
 - Comissão Intergovernamental Política de Medicamentos (CIPM)
 - Comissão Intergovernamental Controle da Dengue (CICD)
 - Comissão Intergovernamental VIH-AIDS (CIVIH)
 - Comissão Intergovernamental Controle do Tabaco (CICT)
 - Comissão Intergovernamental Saúde Sexual e Reprodutiva (CISSR)
 - Comissão Intergovernamental de Determinantes Sociais de Saúde e Sistemas de Saúde (CIDSSS)
 - Comissão Intergovernamental Gestão do Risco e Redução de Vulnerabilidade (CIGRRV)
 - Comissão Intergovernamental Saúde Ambiental e do Trabalhador (CISAT)
 - Comissão Intergovernamental Implementação do RSI (CIRSI)
 - Comissão Intergovernamental Doação e Transplantes (CIDT)
 - Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional (GTSAN)
 - Comissão Intergovernamental Enfermidades Não Transmissíveis (CIENT)
 - Comissão Intergovernamental de Sangue e Hemoderivados do MERCOSUL (CISH)
 - Observatório MERCOSUL de Sistemas de Saúde (OMSS)
- Trabalho (RMT)
 - Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM) ²
 - Mesa Técnica de Gênero, Trabalho e Integração Econômica (MT-GTIE)
 - Ministros e Altas Autoridades em Esportes (RMDE)
 - Turismo (RMTUR)
 - Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM)
 - Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) ²
 - Comissão de trabalho Economia Social: Definições e Experiências (CTES)
 - Comissão de trabalho Erradicação do Trabalho Infantil e da Exploração Sexual Comercial Infantil (CTETI)
 - Comissão de Trabalho Sistema Estatístico de Indicadores Sociais (S.E.I.S.)
 - Grupo Técnico (RMADS/GT)
 - Instituto Social do MERCOSUL (ISM) ³

ANEXO 3 – CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC): PARTE 3

Conselho do Mercado Comum (CMC)

Grupos

- Grupo de Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (**GANEMPLE**)
- Grupo de Alto Nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul (**GANASUR**)
- Grupo de Alto Nível sobre Relação Institucional entre o Conselho Mercado Comum e o Parlamento do MERCOSUL (**GANREL**)
- Grupo de Trabalho Ad Hoc para a incorporação da República da Bolívia como Estado Parte do MERCOSUL (**GTBO**)
- Grupo de Trabalho para a negociação do processo de adesão da República Bolivariana da Venezuela (**GTVENE**)
- Grupo de Trabalho Ad Hoc para a incorporação da República do Equador como Estado Parte do MERCOSUL (**GTIE**)

Alto Representante-Geral do MERCOSUL (**ARGM**)

- Unidade de Apoio à Participação Social (**UPS**)

Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (**CRPM**)

- Grupo de Trabalho FOCES da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (**CRPM/GTF**)

Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (**CCMASM**)

Foro de Consulta e Concertação Política (**FCCP**)

- Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições (**GTAFM**)
- Grupo de Trabalho sobre Assuntos Jurídicos e Consulares (**GTAJC**)
 - Entidades Governamentais para Nacionais Residentes no Exterior (**REEG**)
- Grupo de trabalho sobre Prevenção de Proliferação de Armas de Destruição em Massa (**GTADM**)
- Grupo Ad Hoc sobre Registro Comum de Veículos Automotores e Motoristas (**GAHRCV**)

Instituto MERCOSUL de Formação (**IMEF**) ¹

Observatório da Democracia do MERCOSUL (**ODM**) ¹

Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos (**RAADDHH**) ²

- Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (**IPPDDHH**) ⁴
- Comissão Permanente Niñ@Sur (**CP-Niñ@Sur**)
- Grupo de Trabalho Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (**GT-DESC**)
- Comissão Permanente sobre Educação e Cultura em Direitos Humanos (**CP-ECDH**)
- Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia (**CP-DRX**)
- Comissão Permanente Memória, Verdade e Justiça (**GT-MVJ**)
- Grupo de Trabalho LGTB (Diversidade Sexual) (**GT-LGBT**)
- Grupo de Trabalho Pessoas Idosas (**GTPI**)
- Grupo de Trabalho Pessoas com Deficiência (**GTD**)

ANEXO 4 – GRUPO MERCADO COMUM (GMC): PARTE 1

Grupo Mercado Comum (GMC)

Subgrupos de Trabalho

SGT N° 1: Comunicações

- Comissão Temática de Assuntos Postais (**CTAP**)
- Comissão Temática de Radiocomunicações (**CTRe**)
- Comissão Temática de Radiodifusão (**CTRd**)
- Comissão Temática de Serviços Públicos de Telecomunicações (**CTSPT**)

SGT N° 2: Assuntos Institucionais

SGT N° 3: Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade

- Comissão de Alimentos (**CA**)
- Comissão de Avaliação da Conformidade (**CEC**)
- Comissão de Metrologia (**CM**)
- Comissão de Seguridade de Produtos Elétricos (**CSPE**)
- Comissão da Indústria Automotriz (**CIA**)
- Comissão de Gás (**CG**)
- Grupo de Trabalho Brinquedos (**GTJ**)
- Grupo de Trabalho Segurança de Biscicletas para Adulto (**GTB**)

SGT N° 4: Assuntos Financeiros

- Comissão Sistemas Financeiros (**CSF**)
 - Subcomissão Apresentação de Estados Contábeis (**SCPEC**)
- Comissão Mercados de Capitais (**MC**)
- Comissão Seguros e Reaseguros (**CSR**)
 - Subcomissão Margem de Solvência (**SCMS**)
 - Subcomissão de Reaseguros (**SR**)
- Comissão de Prevenção de Lavagem de Dinheiro e de Financiamento do Terrorismo (**CPLDFT**)

SGT N° 5: Transportes

- Comissão de Especialistas sobre Limite da responsabilidade civil e contratual no transporte internacional de passageiros (**CERCCTIP**)
- Grupo de Trabalho sobre Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL (**SGT5/GTMP**)
- Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL (**CTEM**)
- Conselho Permanente de Segurança Viária do MERCOSUL (**SGT5/CPSV**)

SGT N° 6: Meio Ambiente

- Grupo Ad Hoc Luta contra a Desertificação e a Seca (**GAHLCD**)
- Grupo Ad Hoc Qualidade do Ar (**GAHCA**)
- Grupo de trabalho Gestão Ambiental de Resíduos e Responsabilidade pós-Consumo (**GTPARR**)
- Grupo Ad Hoc Competitividade e Meio Ambiente (**GAHCyMA**)
- Grupo Ad Hoc Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (**SIAM**)
- Grupo Ad Hoc Biodiversidade (**GAHB**)
- Grupo Ad Hoc Gestão Ambiental de Substâncias e Produtos Químicos (**GAHGASQ**)
- Grupo Ad Hoc Emergências Ambientais (**GAHEA**)

SGT N° 7: Indústria

- Comissão de Qualidade e Inovação (**CCI**)
- Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas e Artesanato (**CMPYMEA**)
- Comissão de Propriedade Intelectual (**CPI**)
- Foro de Competitividade da Cadeia Produtiva Madeira e Móveis do MERCOSUL (**FCMMM**)

SGT N° 8: Agricultura

- Comissão de Sanidade Animal (**CSA**)
 - Grupo de trabalho em Quarentena Animal (**GTA**)
- Comissão de Sanidad Vegetal (**CSV**)
 - Grupo de trabalho Permanente em Quarentena Vegetal (**GTPCV**)
- Comissão de Sementes (**CS**)
- Comissão Ad Hoc Vitivinícola (**CAHV**)

SGT N° 9: Energia

- Subcomissão de Racionalidade, Qualidade e Produtividade de Energia (**SRQPE**)
- Subcomissão de Preços, Tarifas e Tratamento Tributário (**SCPTT**)

SGT N° 10: Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social

- Módulo 1 Geração de Emprego no MERCOSUL (**GEM**)
- Módulo 2 Livre Circulação de Trabalhadores (**LCT**)
- Módulo 3 Fortalecimento da Dimensão Sociolaboral (**FDS**)

ANEXO 5 – GRUPO MERCADO COMUM (GMC): PARTE 2

Grupo Mercado Comum (GMC)

SGT Nº 11: Saúde

- Comissão de Produtos para a Saúde
(**COPROSAL**)
 - Grupo Ad Hoc Psicotrópicos e Entorpecentes
(**GAHSICO**)
 - Grupo Ad Hoc Sangue e Hemoderivados
(**GAHSANHE**)
 - Grupo Ad Hoc Produtos Médicos (**GAHPROME**)
 - Grupo Ad Hoc Cosméticos (**GAHCOSME**)
 - Grupo Ad Hoc Domissanitários (**GAHDOMIS**)
- Comissão de Serviços de Atenção à Saúde
(**COSERATS**)
 - Subcomissão de Desenvolvimento e Exercício Profissional (**SCOEJER**)
 - Subcomissão de Avaliação e Uso das Tecnologias em Serviços de Saúde (**SCOTECNO**)
- Comissão de Vigilância da Saúde (**COVIGSAL**)
 - Subcomissão Controle Sanitário de Portos, Aeroportos, Terminais e Pontos de Fronteira Terrestres (**SCOCONTS**)
 - Grupo Ad Hoc Doenças Não Transmissíveis
(**GAHENT**)
 - Grupo Ad Hoc de Laboratórios de Saúde Pública e Homólogos (**GAHL**)

SGT Nº 12: Investimentos

SGT Nº 13: Comércio Eletrônico

SGT Nº 14: Integração Produtiva

SGT Nº 15: Mineração e Geologia

- Subcomissão de Geologia e Recursos Minerais
(**SCGRM**)

SGT Nº 16: Contratações Públicas

- Grupo de Especialistas em Reconhecimento Mútuo
(**GERM**)

SGT Nº 17: Serviços

Reuniões Especializadas

- Agricultura Familiar no MERCOSUL (**REAF**)
 - Grupo Temático Acesso à Terra e Reforma Agrária
(**GTATRA**)
 - Grupo Temático Equidade de Gênero (**GTEG**)
 - Grupo Temático Seguro Agrícola para a Agricultura Familiar (**GTSAAF**)
 - Grupo Temático Facilitação do Comércio da Agricultura Familiar (**GTFCAF**)
 - Grupo Temático Políticas ativas para a Juventude Rural (**GTPJR**)
- Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (**RECAM**)
- Ciência e Tecnologia (**RECyT**)
 - Comissão de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (**CADCT**)
 - Comissão Temática Sociedade da Informação
(**CTSI**)
 - Comissão Plataforma Biotecsul (**CPB**)
- Comunicação Social (**RECS**)
- Cooperativas do MERCOSUL (**RECM**)
- Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL
(**REDPO**)²
- Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Recuperação de Drogadependentes (**RED**)²
 - Comissão técnica sobre Redução da Demanda
(**CTRD**)
 - Comissão Técnica sobre Redução da Oferta
(**CTRO**)
- Estatísticas do MERCOSUL (**REES**)
 - Comissão Permanente de Contas Nacionais
(**CPCN**)
- Juventude (**REJ**)
- Ministérios Públicos do MERCOSUL (**REMPM**)²
- Organismos Governamentais de Controle Interno
(**REOGCI**)²
 - Comitê Técnico para Homogeneização de Normas de Controle Interno (**REOGCI/CT**)
- Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL
(**REPCCM**)
 - Centro de Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL (**CPCCM**)

ANEXO 6 – GRUPO MERCADO COMUM (GMC): PARTE 3

Grupo Mercado Comum (GMC)

- Redução de Riscos de Desastres Sónionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária (REHU) ²

- Turismo (RET)
- Subcomitê de Participação nas Feiras Internacionais (SCPFI)

Grupos Ad Hoc

- Grupo Ad Hoc Setor Açucareiro (GAHAZ)
- Grupo Ad Hoc para Examinar a Consistência e Dispersão da Tarifa Externa Comum (GAHTEC)
- Grupo Ad Hoc para a Superação das Assimetrias (GAHSA)
- Grupo Ad Hoc para os Setores de Bens de Capital e de Bens de Informática e Telecomunicações (GAHBK/BIT)
- Grupo Ad Hoc Biocombustíveis (GAHB)
- Grupo Ad Hoc Domínio MERCOSUL (GAHDM)
- Grupo Ad Hoc para a Eliminação da Dupla Cobrança da Tarifa Externa Comum e Distribuição da Renda Aduaneira (GAHDOC)
- Grupo Ad Hoc Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (GAHFOPYME)
- Grupo Ad Hoc de Consulta e Coordenação para Negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (GAH OMC-SGPC)
- Grupo Ad Hoc para a elaboração e implementação da Patente MERCOSUL (GAHPAM)
- Grupo Ad Hoc de Regulamentação do Código Aduaneiro do MERCOSUL (GAHRECAM)

Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL (OMTM)

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

- Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos (CEFPD)
- Comitê dos Municípios (CM)
- Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF)
- Grupo de Trabalho de Informação Portal Web (GTIPW)

Grupos

- Grupo de Análise Institucional do MERCOSUL (GAIM)
- Grupo de Assuntos Orçamentários (GAO)
- Grupo de Cooperação Internacional (GCI)
 - Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCI) ⁵
- Grupo de Incorporação da Normativa MERCOSUL (GIN)
- Grupo de Relacionamento Externo (GRELEX)

Comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL (CSLM)

- Comitê Automotivo (CA)

ANEXO 7 – COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL**Comissão de Comércio do
MERCOSUL (CCM)****Comitês Técnicos**

CT Nº 1: Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias

CT Nº 2: Assuntos Aduaneiros

- Subcomitê Técnico de Legislação Aduaneira **(SCTLA)**
- Subcomitê Técnico de Procedimentos Aduaneiros **(SCTPA)**
- Subcomitê Técnico de Informática Aduaneira **(SCTIA)**
- Subcomitê Técnico de Valoração Aduaneira **(SCTVA)**
- Subcomitê Técnico de Prevenção e Luta Contra Ilícitos Aduaneiros **(SCTPLCI)**
- Subcomitê Técnico de Controles e Operativa de Fronteira **(SCTCOF)**

CT Nº 3: Normas e Disciplinas Comerciais

CT Nº 4: Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade

CT Nº 5: Defesa da Concorrência

CT Nº 6: Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL

CT Nº 7: Defesa do Consumidor

(CDCS) Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas

ANEXO 8 – DEMAIS ÓRGÃOS**Parlamento do MERCOSUL
(PM)****Foro Consultivo
Econômico - Social (FCES)****Secretaria do MERCOSUL
(SM)**

- Direção
 - Coordenação
 - Unidade Técnica de Estatísticas do Comércio Exterior do MERCOSUL (**UTECEM**)
 - Setor de Assessoria Técnica (**SAT**)
 - Setor de Normativa, Documentação e Divulgação (**SND**)
 - Setor de Administração (**SA**)
 - Setor de Apoio (**SAP**)
 - Unidade Técnica FOCEM (**UTF**)

**Tribunal Permanente de
Revisão do MERCOSUL (TPR)**

- Secretaria do TPR (**ST**)

**Tribunal Administrativo -
Trabalhistas do MERCOSUL (TAL)****Centro MERCOSUL de
Promoção do Estado de
Direito (CMPED)**

**Parlamento do MERCOSUL
(PM)**

**Foro Consultivo
Econômico - Social (FCES)**

**Secretaria do MERCOSUL
(SM)**

- Direção
 - Coordenação
 - Unidade Técnica de Estatísticas do Comércio Exterior do MERCOSUL (**UTECEM**)
 - Setor de Assessoria Técnica (**SAT**)
 - Setor de Normativa, Documentação e Divulgação (**SND**)
 - Setor de Administração (**SA**)
 - Setor de Apoio (**SAP**)
 - Unidade Técnica FOCEM (**UTF**)

**Tribunal Permanente de
Revisão do MERCOSUL (TPR)**

- Secretaria do TPR (**ST**)

**Tribunal Administrativo -
Trabalhistas do MERCOSUL (TAL)**

**Centro MERCOSUL de
Promoção do Estado de
Direito (CMPED)**