



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Ciências e Letras

Campus de Araraquara - SP

MARIANA NEVES MOREIRA

**Mercosul: Revisão das decisões do GMC e CMC em relação a
orçamento e institucionalidade**



ARARAQUARA – S.P.

2022

MARIANA NEVES MOREIRA

**Mercosul: Revisão das decisões do GMC e CMC em relação a
orçamento e institucionalidade**

**Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao Conselho de Curso de Ciências
Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras –
Unesp/Araraquara, como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Sociais.**

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano

Bolsa: PIBIC/CNPq

ARARAQUARA – S.P.

2022

M838m	<p>Moreira, Mariana Neves</p> <p>Mercosul : Revisão das decisões do GMC e CMC em relação a orçamento e institucionalidade / Mariana Neves Moreira. -- Araraquara, 2022</p> <p>65 p. : tabs.</p> <p>Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara</p> <p>Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano</p> <p>1. Regionalismo. 2. Déficit Democrático. 3. Instituições. 4. Onda Rosa. 5. Integração. I. Título.</p>
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

MARIANA NEVES MOREIRA

Mercosul: Revisão das decisões do GMC e CMC em relação a orçamento e institucionalidade

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano

Bolsa: PIBIC/CNPq

Data da defesa/entrega: 19 /08 /2022.

Membros componentes da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano - UNESP

Membro Titular: Mestre Natanael Gomide Junior - UNESP

Membro Titular: Bruno Theodoro Luciano - Universidade de Birmingham

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

À minha família, especialmente meus pais, Júnior e Rosangela, responsáveis diretos e indiretos pelo meu sucesso acadêmico e profissional. Eles moldaram o caminho ao qual tenho passado, com um horizonte repleto de possibilidades e oportunidades.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois sem sua ajuda, não teria conseguido ingressar em uma das instituições de ensino mais respeitadas do meu país, tampouco teria superado cada obstáculo que encontrei ao longo de meus anos na graduação. Graças a Ele, todo o meu sucesso e conquistas foram possíveis, e serei eternamente grata por tudo o que já me deu. Me formar na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP) é um motivo de muita gratidão e orgulho.

Agradeço aos meus pais, Júnior e Rosangela por todo o investimento e afincos na construção de um terreno fértil para o meu desenvolvimento humano, em todos os aspectos. Desde criança, eles foram os responsáveis por me introduzir o valor da disciplina, da diligência, e por me mostrar que o conhecimento não “ocupa espaço”, de forma que eu sempre buscasse maximizar meu saber empírico e teórico. Ao me cobrar a realização dos deveres de casa, ao me impedir de faltar às aulas do colégio por motivos banais, e ao me punir quando não cumpro com meus deveres e obrigações, eles me tornaram uma pessoa responsável, a qual honrou tal atributo em todo o seu tempo como graduanda.

Agradeço também aos meus pais pelo investimento financeiro depositado em mim desde sempre. Por me ajudarem com o aluguel e contas durante meus anos de residência na cidade de Araraquara, mesmo com suas limitações e dificuldades orçamentárias, sobretudo durante o período pandêmico da Covid-19. Por todas as idas à Morada do Sol para me prestar algum tipo de suporte, sou grata. Tê-los como meus mantenedores durante algum tempo de minha graduação, foi crucial para a conclusão deste Trabalho, bem como do curso de bacharelado. Os honrarei e lembrarei com muito amor para o resto da minha vida.

Deixo aqui, também, meu agradecimento a todos os meus amigos e colegas de faculdade, tanto os graduandos, quanto os mestrandos e doutores que tive o prazer de conviver e me relacionar. Aos meus colegas de turma, que compartilharam textos, anotações, conselhos, caronas, informações sobre tudo e, inclusive, desabafos, agradeço, pois, como todos sabemos, ninguém se forma sozinho. Em especial, agradeço aos amigos leais - poucos - que fiz em minha graduação, os quais foram um ponto de suporte, atenção, motivação, encorajamento e de construção de uma Mariana melhor. Muitos deles não chegaram ao final do curso pois seguiram caminhos distintos, mais convergentes com seus planos futuros, contudo, ainda assim, foram fundamentais para que Araraquara se tornasse uma morada aconchegante e feliz.

Agradeço ao corpo docente do curso de Ciências Sociais, bem como de outros cursos da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, por toda a excelência prestada no ensino e na construção da ciência. Com exceções, esses profissionais me mostraram o que é viver a universidade pública, e me mostraram o potencial que um ensino público de qualidade tem na vida do ser, sendo capaz de mudar seu destino dentro de uma sociedade tão perversa, desigual e meritocrática.

Agradeço aos órgãos de extensão aos quais participei, o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD), e à Paulista Júnior. No primeiro, fui imergida no universo da pesquisa, tendo contato com pesquisadores de todo o globo, bem como pesquisadores locais, de excelência sem tamanho. Nossas discussões teóricas me ensinaram a ter melhor senso crítico, visão analítica, e minha habilidade em redação evoluiu sem medida, graças a ajuda de todos os pesquisadores do grupo. Na Paulista Júnior fiz de tudo um pouco, e descobri o forte senso de liderança que tenho. Lá, criei laços fortes e significativos com membros da gestão, e minha atuação me permitiu adentrar o mercado de trabalho. Muito grata por tudo o que aprendi nesses órgãos estudantis.

Por fim, porém de maneira alguma menos importante, agradeço a minha professora e orientadora, Karina Mariano. Desde a primeira aula que tive com ela, na disciplina de Teoria do Estado Moderno, pude ver que era uma profissional diferenciada, com visão ampla sobre os ramos de atuação de um cientista social, bem como dos conhecimentos obtidos no âmbito acadêmico. Não hesitei em mandar um *email* e pedir para participar das atividades de seu grupo de pesquisa (GEICD), no qual comecei a me envolver no início de meu segundo ano de graduação, até o fim dela.

Sou grata por todos os conselhos, direcionamentos e chamadas de atenção, todos sempre embasados, demonstrando uma preocupação genuína com meu desenvolvimento acadêmico, pessoal e profissional. Grata pela paciência em me ensinar conceitos complexos do universo da Política e das Relações Internacionais, e por jamais duvidar da minha capacidade intelectual, sempre buscando extrair o máximo do meu potencial em cada atividade proposta. Muito de minha qualificação profissional e pessoal devo a ela, por todo o rigor, excelência e carinho na execução do belo trabalho de ser professora.

“Capacidade de saber cada vez mais sobre cada vez menos, até saber tudo sobre nada.”

Millôr Fernandes, (1990)

RESUMO

Esta pesquisa está inserida dentro da pesquisa do grupo GEICD (Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento), **Regionalismo em crise? A revisão do NAFTA, o processo do Brexit e as mudanças na América Latina**. O projeto geral, consiste em analisar a crise do regionalismo, uma vez que esse tem gerado incertezas nacionais sobre sua importância econômica, social e política. Com base nesse questionamento, esta pesquisa buscou entender especificamente o caso do Mercosul e suas mudanças institucionais, as quais impactam diretamente no funcionamento do bloco. Para tanto, na fase I dela, foi feito um levantamento e análise das decisões tomadas pelos seus órgãos decisórios Grupo Mercado Comum (GMC) e do Conselho Mercado Comum (CMC) nos últimos 15 anos (2005-2019). Na fase II, a investigação foi voltada não apenas para um levantamento de dados e análises sobre o Mercosul institucional, mas para o **impacto** das mudanças institucionais do bloco no seu desenvolvimento interno e externo (no plano regional). Tal pesquisa buscou conhecer e demonstrar as implicações das mudanças institucionais do bloco e da criação de novas instâncias nele. Visou demonstrar como elas afetam seu processo decisório e participativo. A ideia central nele defendida, é a de que as instituições protegem e reforçam o arcabouço democrático do bloco.

Palavras-chave: Mercosul; Revisão Institucional; Integração Regional; déficit-democrático; GMC; CMC.

ABSTRACT

This research is inserted inside the GEICD (Interdisciplinary studies group in culture and Development) group research, Regionalism in crisis? The NAFTA revision, The Brexit process and The Latin America changes. The general project, consists in analyze the regionalism crisis, once that has been generating nationals uncertainty about its economic, social and political importance.

Based on this question, this research aimed to understand specifically the case of Mercosur and its institutional changes, wich directly impact the functioning of the bloc. For that, in its phase I, it was made a survey and analysis of the decisions taken by its decision-making organs Common Market Group (GMC) and Common Market Council (CMC) over The last 15 year (2005-2019).

In the second phase, the investigation was aimed not only at collecting data and analyzing institutional Mercosul, but at the impact of institutional changes in the bloc on its internal and external development (at the regional level). This research sought to understand and demonstrate the implications of institutional changes in the bloc and the creation of new instances within it. It aimed to demonstrate how they affect their decision-making and participatory process.

Keywords: Mercosur; Institutional Review; Regional Integration; Democratic Deficit; GMC; CMC.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Relatório “Democracia e Integração Regional - Internalização das normas do MERCOSUL.”	46
Gráfico 2	Relatório “Democracia e Integração Regional - Internalização das normas do MERCOSUL.”	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Relatório “Democracia e Integração Regional - Internalização das normas do MERCOSUL.”	48
-----------------	--	-----------

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Projetos de decisão relacionados à reforma institucional do MERCOSUL, anos 2005-2019	28
Quadro 02	Projetos de decisão relacionados ao orçamento do MERCOSUL, anos 2005-2019	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARGM - Alto Representante Geral do Mercosul

CDO - Collateralized Debt Obligation

CMC - Conselho Mercado Comum

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta

CRPM - Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul

ECM - Estatuto da Cidadania do Mercosul

EUA - Estados Unidos da América

FCCP - Foro de Consulta e Concertação Política

FCES - Fora Consultivo Econômico e Social

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

GAIM - Grupo de Análise Institucional do Mercosul

GANRI - Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul

GAO - Grupo de Assuntos Orçamentários

GEICD - Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento

GMC - Grupo Mercado Comum

IPPDH - Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos

ISM - Instituto Social do Mercosul

Mercosul - Mercado Comum do Sul

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PARLASUL - Parlamento do Mercosul

PICE - Programa de Interação e Cooperação Econômica

PEAS - Plano Estratégico de Ação Social

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPTA - Presidência Pro Tempore Argentina

PPTB - Presidência Pro Tempore Brasileira

PPTP - Presidência Pro Tempore Paraguaia

PPTU - Presidência Pro Tempore Uruguaia

PPTV - Presidência Pro Tempore Venezuelana

RANAIM - Reunião de Alto Nível para Análise Institucional do Mercosul

RMADS - Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul

SGT Número 02 - Subgrupo de Trabalho Número 02

SGT Número 04 - Subgrupo de Trabalho Número 04

SM - Secretaria do Mercosul

TPR - Tribunal Permanente de Revisão

UPS - Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul

UTF - Unidade Técnica do FOCEM

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO, JUSTIFICATIVA e OBJETIVOS	17
2. MATERIAL e MÉTODOS	23
3. RESULTADOS e DISCUSSÃO	24
3.1. Contextualização	24
3.2. Pesquisa exploratória	26
3.3. Aspectos institucionais	41
3.3.1. Agenda contemporânea	41
3.3.2. Resoluções do GMC	44
3.3.3. A reforma institucional do Mercosul	48
3.4. Aspectos sociais e participativos do Mercosul	52
3.4.1. Agenda contemporânea	52
3.4.2. Democracia e participação social	55
4. CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	65

1. Introdução, Justificativa e Objetivos

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), é um bloco regional que nasceu em bases comerciais, isto é, foi criado e estruturado inicialmente com a intenção de ser uma reunião de países cujas trocas comerciais são facilitadas e incentivadas entre si. Ele foi institucionalizado em 1991, através de um documento jurídico com uma institucionalização provisória, o Tratado de Assunção, com o objetivo de desenvolver a cooperação comercial entre seus países-membros, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e, posteriormente, a Venezuela. Além disso, desde 1991, visa uma união aduaneira com outros países sul-americanos e, até mesmo, de outros continentes.

Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que conferiu uma personalidade jurídica ao bloco e é considerado seu documento constitutivo oficial. Esse documento oficializa a estrutura institucional do Mercosul e determina como órgãos decisórios o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, e a Comissão de Comércio do Mercosul, os quais terão suas funções e atuações melhor definidas adiante neste tópico e também no tópico “Resultados e Discussão”. Em 1998 o bloco assinou o Protocolo de Ushuaia que inseriu na sua normativa fundacional uma cláusula democrática. É interessante destacar que a Venezuela (anexada ao bloco em 2012) não mais pertence ao Mercosul por descumprir o que foi previsto nesta cláusula democrática.

Com um território atual percorrido por 15.000.000 km², o Mercosul vem avançando tanto nacionalmente (dentro de cada estado-membro) e regionalmente, isto é, ganhando relevância diplomática e comercial na América do Sul. Ele é um bloco multidimensional no sentido de atuar em diversas esferas (social, comercial, migratória, institucional, entre outras) e, desde seu início, vem buscando uma inserção e relevância no plano internacional, através, sobretudo, da cooperação intrabloco. Uma prova disso é que seus países-membros não podem firmar acordos bilaterais com outros países de forma exclusiva, ou seja, apenas o Mercosul como um todo pode se bilateralizar comercialmente. (SALLES,2020)

Na presente conjuntura, ele se fundamenta em três pilares principais: a zona de livre comércio, a união aduaneira, e o mercado comum. O primeiro consiste na isenção de tarifas pela circulação de bens e serviços intrabloco, com exceção de produtos e serviços açucareiros e automotivos. A principal pendência atual deste pilar está relacionada ao regime de origem regional, isto é, a maior porcentagem constitutiva dos produtos que circulam no bloco não é

produzida no Mercosul. Em outras palavras, a confecção dos produtos vendidos dentro do Mercosul é, em maior medida, vinda de países que não formam o Mercosul. (SALLES, 2020)

O segundo pilar consiste na União Aduaneira, isto é, acordos comerciais com terceiros podendo ser feitos exclusivamente de forma conjunta. No atual momento, o bloco está se articulando para expandir o comércio extrazona através dessa união, e tem como objetivo principal a amenização dos impostos comuns de importação para outros países. Esse imposto é conhecido economicamente como Tarifa Externa Comum (TEC), e os órgãos decisórios estão se movendo para diminuí-la. Apenas a título de curiosidade, atualmente, essa TEC média é de 13,5%. (UOL,2021). É válido mencionar aqui, ainda que fuja do recorte temporal estudado nesta pesquisa, que o Uruguai, no presente ano (2021) tornou pública sua intenção em se desagregar do processo mercosulino, sobretudo com a motivação de não mais ser obrigado a apenas traçar acordos comerciais com terceiros de forma conjunta, o país tem intenção de realizar acordos e negociações de forma bilateral, desanexado do bloco. Tal acontecimento não será explorado nesta pesquisa, mas é um sinal relevante de fragilidade da integração mercosulina.

O terceiro e último pilar, o mercado comum, consiste na mobilidade de trabalhadores, mobilidade de serviços e mobilidade de capital produtivo/investimentos intrabloco. A fase I dessa pesquisa mostrou, inclusive, que houveram esforços significativos desde 2003 (ano de maior transformação institucional no bloco) para promover uma maior sintonia e integração de fato entre os países e suas sociedades nacionais, o que foi provado através, por exemplo, da criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) em 2005, da criação do do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) também em 2005, e da Secretaria do Mercosul (SM) em 2003, que funciona como acervo documental, apoio logístico, assessoria técnica e dispõe de recursos humanos, infraestrutura e tecnologias ao bloco.

Apesar dessa relevância e avanços, o Mercosul enfrenta atualmente três desafios principais. O primeiro deles é a falta de transparência em relação às informações e decisões internas, uma vez que o acesso a muitas informações do bloco são restritas e, por vezes, enviesadas, tanto internamente como externamente. O principal motivo disso é a carência de pessoal e de habilidades técnicas e tecnológicas para disponibilizar materiais virtuais e digitalizados. Há um retrocesso nesse sentido. (SALLES, 2020)

Um outro desafio atual é relativo à política pública regional, há uma carência dela por parte, sobretudo, da sociedade civil do bloco. Tendo em vista que o Mercosul é um órgão público, isto é, diretamente financiado pelo povo, suas políticas públicas e demais ações deveriam ser conhecidas abundantemente pela sociedade. Todavia, o que ocorre é um

distanciamento da sociedade em relação ao bloco, uma vez que esta sequer conhece suas decisões internas, sua situação econômica, suas campanhas e suas devolutivas sociais, ou seja, seus impactos sociais e assistenciais. Os cidadãos do Mercosul, uma vez financiadores dele, devem ter conhecimento, opinião e participação nos diversos setores de sua agenda.

O último principal desafio do bloco está muito relacionado com o anterior, e consiste em um déficit democrático, isto é, uma falta de participação decisória da sociedade civil nos trâmites do bloco. Uma das conclusões da fase I desta pesquisa é de que o Mercosul é um assunto de governos, quer dizer, suas decisões são tomadas pelos chanceleres (ministros de relações exteriores) que, em tese, são representantes do povo, mas na prática, muitas vezes desconsideram as mazelas e dificuldades da classe civil.

O entendimento e exploração desse déficit democrático foram, inclusive, os motivadores desta pesquisa. Para tanto, na Fase I dessa pesquisa foi feito um mapeamento detalhado das atas do Grupo Mercado Comum (GMC) e Conselho Mercado Comum (CMC), buscando entender as *mudanças ocorridas no bloco* e, a partir disso, foi possível perceber, entre outros aspectos, que a pauta Institucional foi fortemente abordada ao longo dos anos estudados e, inclusive, muito se discutiu sobre uma reforma institucional, a qual será melhor detalhada adiante. Ademais, foi notada a criação de grupos *Ad Hoc* (grupos criados para um determinado fim, ou para responder a uma situação contingencial de um problema específico) e grupos de exclusivo tratamento institucional. Nessa fase, foi feito um panorama e diagnóstico do bloco no quesito institucional.

Na Fase II, o foco se voltou a entender as mudanças institucionais do Mercosul no período de 2005-2019 foi o meio de se chegar a conclusões a respeito dessa defasagem democrática, e de buscar respostas a respeito do impacto delas na dinâmica participativa do bloco. Nesse sentido, nesta pesquisa, foi feito um levantamento de dados, análises sobre a dinâmica do Mercosul, levantamento bibliográfico, e uma revisão de dados, a fim de traçar respostas a respeito do impacto das mudanças institucionais internas na dinâmica do bloco, e diagnosticar em que medida elas de fato o impactaram e trouxeram soluções para ele.

O recorte temporal mencionado foi escolhido pois, em 2003, iniciou-se o momento de maior mudança institucional no Mercosul, em que o bloco mostrou “explícita vontade política de reformular o processo de integração e criar um novo Mercosul” (RAMOS, 2015) e seus anos subsequentes participaram desse processo. Além disso, o período estudado compreende os governos de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2011) e de Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), que foi substituído por sua esposa, Cristina Kirchner, em 2007. Ambos os países são de suma importância no Mercosul, sendo considerados as

principais influências do bloco no sentido político e econômico. É importante frisar que a pesquisa consistiu no estudo da temática até 2019, pois esse foi o ano em que a autora concluiu a fase exploratória da pesquisa (Fase I), logo os dados que dispunha para análise se limitavam a esse ano.

Esses líderes acompanharam um importante movimento político ocorrido na América Latina, ocorrido entre o fim da década de 1990 e início dos anos 2000, e que foi marcado pela crescente influência da esquerda nas decisões e interesses dos países da região, tal movimento foi chamado de *Onda Rosa* e consistiu em uma crescente governança esquerdista em países da América do Sul. Além disso, em 2003, esses líderes assinaram o *Consenso de Buenos Aires*, um documento que marcou um novo consenso político na América-Latina e, em suma, buscava gerar um Estado de Bem-estar-social na região, desprezando as premissas neoliberais (privatização e livre mercado) e adotando um sistema de políticas macro e microeconômicas, preocupadas com a agenda social e participativa como a produção e geração de empregos, por exemplo. (GAZZOLA, 2018)

Os objetivos expostos através desse documento eram voltados também para o campo da integração regional e, inclusive, no tópico 15, está dito que o Mercosul se amoldaria a fim de atender ao novo modo político defendido e buscado. Artigo 15 do *Consenso de Buenos Aires*:

Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalecê-lo através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países. (BUENOS AIRES, 2003)

Apesar de não se manterem na presidência dos países na totalidade dos anos estudados por essa pesquisa, essas lideranças dos principais países do Mercosul foram um fator de influências internas, e de incentivo ao rearranjo institucional do bloco, visando uma maior participação social, uma posição mais efetiva na integração regional e promoção de benefícios sociais aos países-membro e aos países associados. Foi no recorte temporal desta pesquisa que essas influências e mudanças internas se desenvolveram, por isso sua escolha.

O principal **objeto** de observação da análise foram os órgãos decisórios do Mercosul, que são, o Grupo Mercado Comum (GMC), o órgão executivo composto por coordenadores nacionais, e por funcionários diplomáticos de alto nível, e o Conselho Mercado Comum (CMC), órgão político e preenchido pelos chanceleres (ministros de relações exteriores) dos estados-partes. Eles foram escolhidos por concentrar em suas normativas todas as decisões

institucionais do bloco e por serem a fonte original delas. Além deles a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) também possui um poder decisório, contudo, nota-se, que os outros dois primeiros órgãos tratam de uma amálgama maior de resoluções, normativas e decisões, eles estão mais diretamente conectados com a dinâmica agenda institucional do bloco.

Na Ciência Política, entende-se como instituições, as regras, normas, princípios de conduta, aos quais os indivíduos de uma sociedade, ou grupo, estão submetidos. Essas regras são compartilhadas pelos atores, e geram constrangimentos coletivos sobre os comportamentos sociais, isto é, limitam, de certa forma, as ações dos atores envolvidos em uma determinada situação estudada. Elas orientam o comportamento humano, e as análises feitas a partir delas consideram os feitos dos atores e as regras a que eles estavam submetidos. Em suma, as instituições na Ciência Política constroem e orientam o comportamento humano. (ARRETCHE, 2007)

Como será melhor explicado adiante, essa pesquisa utilizou como método de análise o Institucionalismo Histórico, o qual é uma vertente do Neo-Institucionalismo. Este último é considerado a principal abordagem teórica da Ciência Política, e consiste na interação de elementos do método comportamentalista (análise que considera unicamente o comportamento humano) com elementos do método institucionalista (análise das regras que comandam os atores). A partir dessa mistura de premissas, o Neo-Institucionalismo analisa as regras, os atores e o contexto do jogo político estudado, ele leva em consideração os comportamentos e as regras. (PERES, 2008)

Tendo em mente o que são as *instituições* na Ciência Política, e seu uso na principal abordagem teórica dessa ciência, é possível explicar sua importância. Pode-se dizer que: 1) por serem socialmente compartilhadas, elas servem como baliza/referências para o comportamento dos atores. 2) elas permitem prever o comportamento dos atores, facilitando assim suas relações, e diminuindo as incertezas sobre o cenário em que eles estão inseridos. 3) por gerar a diminuição de incertezas, as instituições aumentam a possibilidade de consensos em determinadas decisões a serem tomadas. (IMMERGUT, 2007)

Além disso, ao longo do tempo, as instituições passam a se internalizar, permitindo que se lide com elas de forma natural, e aumentam o grau de informação por criarem uma memória de conhecimento, que contribui na tomada de decisões. Logo, em linhas gerais, depreende-se que as instituições são importantes por facilitarem negociações, por facilitarem o fluxo de informações e por possibilitarem uma melhor interação dos atores. (IMMERGUT, 2007).

A **justificativa** deste trabalho foi de que a crise sistêmica do Regionalismo pode ter suas causas relacionadas ao questionamento das instituições, por isso estudá-las é importante para compreender em que medida interferem no processo de integração. Além disso, depreende-se que o **objetivo do projeto geral** foi entender a crise pela qual o regionalismo vem passando e, sobretudo, entender o motivo do questionamento das instituições que regulam esses processos. O **objetivo** desta Iniciação Científica foi a partir da análise das mudanças ocorridas no Mercosul ao longo dos últimos quinze anos, analisar em que medida essas mudanças podem representar retrocessos ou vantagens no processo de democratização da integração.

2. Material e Métodos

Nesta pesquisa, os principais instrumentos teórico-metodológicos foram o *Institucionalismo Histórico* e o *Process Tracing*. O *Institucionalismo Histórico* é uma abordagem que considera o processo histórico passado por uma determinada instituição, dessa forma tem grande importância na contextualização do objeto estudado. Nessa pesquisa, essa abordagem fundamentou a análise e contribuiu para determinar o impacto histórico das mudanças institucionais do bloco, dentro dele, e no contexto regional, buscando inferir a eficiência das mudanças causadas com a Reforma Institucional, impulsionada a partir de 2003, e como os acontecimentos históricos tiveram influência nisso. Ou seja, essa abordagem permitiu entender as questões institucionais do bloco levando em consideração o contexto amplo (momento político e influências internacionais), bem como seu processo histórico (THELEN, 1999; HALL e TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008; TILLY, 2006).

O procedimento analítico *Process Tracing* trabalha com a análise da trajetória e pressupõe que uma ação gera outra ação, permitindo assim encontrar possíveis causalidades. Nesta pesquisa, ele permitiu compreender algumas causas da crise interna do bloco, através de sua lógica analítica causal. Essa lógica consistiu em fazer uma retrospectiva das alterações institucionais do bloco a fim de entender sua dinâmica e suas consequências práticas.(COLLIER, 2011; IMMERGUT, 2007; POWELL e DIMAGGIO, 1999).

Os principais momentos presentes nessa retrospectiva são as alterações e modificações institucionais do FOCEM, do Parlasul, da SM e do Instituto Social do Mercosul (ISM). Esses são considerados destaques por representarem meios estratégicos de promoção da participação democrática do bloco e, por isso, foram muito modificados ao longo do período estudado, visando se afastar dos seus moldes substancialmente comerciais, e atingirem um caráter mais participativo.

3. Resultados e Discussão

3.1. Contextualização

Como dito na introdução deste documento, a fase anterior dessa pesquisa, a Fase I, traçou um panorama geral das instituições do bloco, buscando entender quais foram as mudanças e esforços institucionais traçados no bloco no período de 2005-2019. Sua conclusão fundamental (item 3.2) apontou para um cenário de efervescência na criação de órgãos dependentes, sobretudo do GMC, cuja finalidade foi abarcar e tratar minuciosamente a multiplicidade de agendas que seu processo de integração adotou ao longo dos anos.

Quando se trata desse alargamento de agendas no bloco, é importante relacionar o agitado desenvolvimento institucional do Mercosul com o contexto histórico ao qual o bloco estava situado, sobretudo no início dos anos 2000. O movimento da *Onda Rosa* (1998-2006), o Consenso de Buenos Aires, bem como a convergência política entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003 - 2011) e Néstor Kirchner (2003-2007) tiveram grandes influências na dinâmica integracional do Mercosul.

A *Onda Rosa*, foi um movimento político que teve seu início oficial constatado a partir da eleição de Hugo Chávez, na Venezuela, e consiste na ampliação de uma governança mais voltada ao espectro ideológico esquerdista na América do Sul. Foi nesse contexto que presidentes como Lula e Kirchner foram eleitos, e, postumamente, outras lideranças políticas anti-neoliberais foram escolhidas para cargos executivos na América do Sul, como, por exemplo, Cristina Kirchner na Argentina (2007-2015), Pepe Mujica no Uruguai (2010-2015), Rafael Correa no Equador (2007-2017), Evo Morales na Bolívia (2006 - 2019), Dilma Rousseff no Brasil (2011-2016), Ollanta Humala no Peru (2011-2016) e Michelle Bachelet no Chile (2006- 2018). (ARANTES, 2016)

Com essa crescente anti-neoliberal e com líderes cujo plano político consistia, dentre outros fatores, em aprofundar a existência de um Estado de bem estar social, os países da região sul americana, dentre eles, os estados-membros do Mercosul, sofreram reverberações e mudanças de cunho social, político e econômico. Além do movimento da *Onda Rosa*, o anteriormente citado (na Introdução) *Consenso de Buenos Aires* foi um marco importante no que diz respeito ao contexto histórico de convergência e afinamento de interesses dos presidentes Lula, uma vez que oficializou seu compromisso com a promoção de uma agenda

consiste, essencialmente, no combate às ações neoliberais no campo do regionalismo, e uma superação de políticas exclusivamente pautadas em uma lógica comercial e lucrativa. (SANAHUJA & CIENFUEGOS, 2010)

Esse foi o novo molde ao qual o Mercosul se encontrou após 2003 e que, mesmo após a saída de Kirchner e Lula, se manteve, visto que, até o presente ano (2021) agendas extra comerciais, ainda que em segundo plano, são uma preocupação das Presidências Pro Tempore (representantes do bloco de forma rotativa, semestral), dos órgãos decisórios centrais (CMC, GMC e CCM), dos órgãos independentes, e dos diversos grupos dependentes (foros, grupos, subgrupos, e reuniões especializadas) existentes no bloco. Muitos desses órgãos dependentes, inclusive, criados exclusivamente para tratar de agendas sociais e/ ou participativas.

Para encerrar essa contextualização histórica necessária para a compreensão do que será apresentado adiante, é cabível destacar que não houve a intenção de defender ideologicamente o espectro esquerdista da política, tampouco fazer quaisquer tipo de juízos de valor aos mandatos presidenciais de Lula, Kirchner e dos outros governantes citados como exemplos do processo da *Onda Rosa*. A abordagem desses acontecimentos foi feita pelo único fato de que foram importantes e relevantes no período estudado pela pesquisa, e, tendo em vista que ela se respaldou na abordagem histórico institucionalista, o entendimento histórico e processual se faz necessário para chegar ao seu objetivo: entender as mudanças institucionais ocorridas no bloco de 2005 há 2019, e suas implicações no combate (ou não) ao déficit democrático tão difundido nele.

3.2. Pesquisa Exploratória

Feita essa exposição acerca do contexto do regionalismo pós hegemônico, podemos citar um marco da regulação democrática do Mercosul. Em 1998 foi instituído no bloco o Protocolo de Ushuaia, conferindo maior atenção às suas pautas democráticas e sociais. Além disso, surgiram nele novas estruturas organizacionais que visavam atender suas novas demandas, e de fato alterar a dinâmica de seus processos internos.

Essas estruturas organizacionais do bloco estão submetidas a uma institucionalidade, a qual é aprovada e acompanhada no âmbito do GMC e CMC. Alguns exemplos dessas estruturas que surgiram no contexto abordado acima são: o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), que foi proposto em 2006 através da Decisão CMC 14/09; o Instituto Social do Mercosul (ISM), criado em 2007 através de Decisão CMC 03/07; o

Parlamento do Mercosul (PARLASUL), criado em 2005 com a aprovação do seu protocolo constitutivo como órgão de representação dos povos do bloco, e a Secretaria do Mercosul (SM), que foi incluída na estrutura institucional do Mercosul em 1994 através do Protocolo de Ouro Preto, mas recebeu essa denominação oficial em 2002 e passou a ser uma secretaria técnica como resposta à evolução do processo de integração.

Com a criação dessas novas estruturas, e com as pressões externas geradas pelo regionalismo pós-hegemônico, o Mercosul ampliou sua capacidade institucional e incorporou uma lógica de maior participação social (ao menos em teoria, no seu organograma) nas suas instâncias, cujos pormenores serão detalhados adiante. Com isso, a partir de 2003 o bloco passou por mudanças institucionais significativas, e foi justamente sobre elas o estudo feito nessa pesquisa. Adiante, então, serão apresentados os resultados obtidos na pesquisa.

A pesquisa exploratória, isto é, a análise das atas e documentos oficiais do bloco, mostrou que, durante os anos estudados, devido às demandas de inserção de pautas participativas e sociais, e de ampliação das estruturas institucionais, foram gerados no âmbito do CMC alguns Projetos de Decisão visando desenvolver as estruturas já existentes no bloco como a Secretaria do Mercosul e o Parlasul, por exemplo, e criar novas instâncias de tratamento de temas específicos. Os Projetos de Decisão referentes a esses dois órgãos mencionados serão apresentados e explicados, pois representaram mudanças institucionais importantes. Porém, os resultados de maior relevância encontrados na pesquisa foram o processo de Reforma Institucional e a criação de grupos *Ad Hoc* para tratamento institucional e orçamentário dos processos do bloco.

Para facilitar a demonstração das mudanças encontradas foram feitos quadros, que indicam os *temas* tratados, e os Projetos de Decisão referentes a eles. Logo abaixo dos quadros constam discussões sobre seus desdobramentos institucionais.

PROJETOS DE DECISÃO RELACIONADOS À REFORMA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL:

Quadro 01: Projetos de decisão relacionados à reforma institucional do MERCOSUL, anos 2005-2019

Projeto de Decisão	Título do Projeto	Identificação na pesquisa
CMC 02/98	“Regulamento Interno do Conselho Mercado Comum”	Ata 02 GMC - ordinária 2008
GMC Número 07/05	“Reforma Institucional del Mercosur”	Ata 02 GMC - extraordinária 2005
CMC 21/05	Constituição de Grupo <i>Ad Hoc</i> de alto nível encarregado de elaborar a proposta integral de Reforma Institucional do Mercosul	Ata 02 CMC - ordinária 2005
CMC 22/06	“Evolução da Integração Comunitária”	Ata 03 GMC - ordinária 2006
CMC 25/06	“Diretrizes para a Reforma Institucional do Mercosul”	Anexo III Ata 05 GMC - ordinária 2006
CMC 29/06	“Lineamientos para la Reforma Institucional del MERCOSUR”	Ata 02 CMC - ordinária 2006
CMC 56/07	“Reforma Institucional”	Ata 02 GMC - ordinária 2009
GMC 29/09	“Creación de la Comisión Delegada del GMC de Análisis institucional de MERCOSUR”	ANEXO XVII ata 04 GMC - ordinária de 2009

GMC 06/10	“Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR”	Ata 01 GMC - ordinária 2010
GMC 01/13	“Tarefas Conjuntas entre os Órgãos da Estrutura Institucional do Mercosul”	Ata 02 GMC - ordinária 2013
GMC 02/16	"Reglamento para el Financiamiento de la Participación Social"	Ata 02 GMC - ordinária 2016
GMC 07/19	"Estructura Institucional del MERCOSUR"	Anexo III Ata 01 GMC - extraordinária 2019

(Fonte: elaboração própria.)

O quadro acima compila os principais projetos de decisão tramitados no âmbito do GMC e CMC ao longo do período estudado, e se referem a temática da Reforma Institucional, a qual foi altamente discutida ao longo desse período, e os picos de sua discussão serão apresentados adiante no Gráfico 01. Essa Reforma Institucional, além de ser amplamente discutida nas reuniões dos países-membros, foi considerada essencial e necessária (essas palavras foram encontradas nas atas de reuniões) diante das mudanças não apenas político-ideológicas apresentadas acima, mas também por conta do déficit-democrático institucional e, conseqüentemente, decisório do bloco, ou seja, foi estimulada a fim de conferir maior participação da sociedade, bem como de seus representantes (partidos políticos, movimentos sociais, entre outros) nas atividades, iniciativas e decisões do bloco.

Ao estudar as instituições do Mercosul a partir de textos (artigos, teses, e capítulos de livros), bem como através de palestras e participação em discussões acerca do regionalismo, foi possível perceber que, desde a institucionalidade provisória do bloco, conferida no Tratado de Assunção, o Mercosul vem passando por um profundo déficit-democrático. Em vista disso, certamente, a maior preocupação institucional do Mercosul, especialmente a partir de 2003, com o seu relançamento, foi alterar suas instituições a fim de justamente

proporcionar uma maior participação social, não deixando o processo exclusivamente sob o controle dos chanceleres e presidentes.

Apesar dessa preocupação democrática pairar sobre o Mercosul, não há profundos estudos sobre ela no quesito institucional; as bibliografias referentes geralmente aparecem como se o déficit fosse uma verdade estabelecida que deve ser aceita, e mais do que isso, desconsideram que a falta de participação social no bloco está diretamente relacionada à ausência de instituições que possibilitem suas atividades, mostrando assim uma dificuldade acadêmica de conceituação desse déficit-democrático. Sem dúvidas, de acordo com o que foi encontrado nos documentos oficiais, apenas dos anos estudados por essa pesquisa, essa reforma institucional mencionada aqui foi a resposta coletiva dos membros a essa necessidade democrática, que tem como uma de suas causas, a supervalorização da agenda comercial e desenvolvimentista defendida pelo regionalismo aberto. A questão da participação social no Mercosul é polêmica, haja vista que mesmo sob lideranças mais favoráveis aos ideais esquerdistas, ela não existiu, ademais, cabe dizer que ela se mede, sobretudo por sua participação no poder decisório dos rumos do bloco que, como será apresentado aqui, está longe de ocorrer.

Antes de demonstrar as mudanças institucionais ocorridas no bloco durante o tempo pesquisado, será feito aqui um panorama do seu déficit-democrático e as principais implicações disso. Primeiramente é possível dizer que os países do Mercosul possuem uma lógica relacional intergovernamental, isto é, os governos não abrem mão de sua soberania decisória, fazendo com que as decisões do bloco sejam tomadas por meio de suas instituições nacionais.

Essa intergovernamentalidade faz com que o Mercosul seja uma questão dos governos, os quais de fato tomam as decisões do e para bloco e o lideram, deixando assim nulo o poder das instâncias representativas e participativas nas ações decisórias. A base estrutural do bloco foi consolidada de maneira que os executivos dominassem o andamento dele, o que é provado, por exemplo, na formação de seus órgãos regulatórios (GMC e CMC) que são compostos exclusivamente pelos presidentes, e não por parlamentares, sindicalistas, entre outros grupos do interesse social do Mercosul (VENTURA, 2003).

Essa exclusividade decisória do poder executivo é tamanha que as instâncias participativas, apesar de sua criação e existência, não tem sequer poder de co-decisão (o parlamento, por exemplo, é apenas um órgão deliberativo), e isso é institucionalizado, ou seja, as regras sustentam que apenas os presidentes podem decidir os rumos do processo de integração. Considerando que o bloco foi construído sob uma lógica neoliberal e executiva, a

participação social nos processos decisórios do bloco, a priori, é impossível devido a sua institucionalidade democrática deficitária (GENEYRO; MUSTAPIC, 2000).

Além da problemática intergovernamental e das instituições democráticas frágeis, há uma outra variável que contribui fortemente para o déficit-democrático do bloco: o histórico de autoritarismo dos países-membros. Os países do bloco possuem uma cultura de autoritarismo que se mostra, por exemplo, na Argentina através da ditadura liderada por Jorge Rafael Videla ocorrida entre 1976-1983 na qual desapareceram mais de 30 mil membros da oposição. No Brasil, houve a sangrenta ditadura militar de 1964, que dizimou milhares de vidas e perdurou por 21 anos. No Uruguai também houve uma ditadura cívico-militar (1973-1984) e que decorreu nos últimos 11 anos seguintes. No Paraguai ocorreu um golpe militar em 1954 liderado pelo general Alfredo Stroessner que matou pelo menos 20 mil pessoas diretamente. A Venezuela, por sua vez, está sob o jugo ditatorial de Nicolás Maduro. Esse histórico mostra como os países do bloco, mesmo que não estiveram em regime oficial de ditadura durante toda sua história, cativam o domínio executivo, sem grandes aberturas para a democracia, o que também é expressado na sua forma de integração regional (RIBEIRO, 2012).

Essa manutenção do poder decisório do executivo ao longo dos anos de atuação do bloco e, sobretudo, após 2003, demonstra que ele não atendeu plenamente as demandas do *Consenso de Buenos Aires* no sentido de democratizar o processo, conferindo poderes aos grupos de representação social, bem como da própria sociedade civil. Apesar do déficit-democrático ainda existir, principalmente nas ações finais, é necessário ressaltar que houve esforços institucionais de reparação dele, mostrados através da criação de segmentos de relevância no bloco como, além dos mencionados anteriormente, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) (2003), o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) (2004), e o Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM) (2010) (RAMOS, 2015).

O organograma institucional do Mercosul foi aperfeiçoado a partir de 2003, contudo, complexidade institucional não implica necessariamente em aprofundamento da integração, e participação social decisória. Ou seja, ampliar o arcabouço institucional do bloco tornando-o mais propício à participação social não quer dizer necessariamente que suas negociações e demais processos serão dirigidos ou, ao menos, co-decididos pela sociedade e seus representantes.

Como lo demuestran los casos ya mencionados, el MERCOSUR ha presentado avances relevantes, pero éstos se han enfrentado a obstáculos importantes que han diluido en gran medida su potencial transformador. (RAMOS, 2015, p. 19)

Feito esse panorama a respeito da histórica insuficiência institucional do Mercosul, especialmente no que tange o aporte a participação da sociedade civil em seu processo, a partir deste ponto serão apresentados os resultados dessa pesquisa em relação à reforma institucional desenvolvida internamente. Vale lembrar que a ênfase na abordagem do déficit-democrático se fez necessária pois, de acordo com a bibliografia referente às instituições do bloco, esse foi e ainda é seu principal desafio institucional.

De acordo com os documentos das reuniões do GMC e do CMC, essa reforma institucional, além de ser essencial e necessária como dito anteriormente, tinha como objetivos principais conferir maior participação civil nas atividades do bloco no que tange poder decisório, bem como, aprofundar o processo de integração comunitária. Ela foi aprovada oficialmente em 2007, porém não com imediata concordância de todos os membros; pelo contrário, houve diversas propostas anteriores vinculadas a ela, que foram negadas nas reuniões decisórias, porém compiladas em um inventário organizado pelos próprios Estados Partes e de acesso sigiloso.

As implicações dessa reforma foram abordadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias das delegações do bloco na maioria das vezes ocorridas na sede, em Montevideo, porém houve reuniões em outros países do bloco, que além de debater questões de interesse regional também foram um espaço de apresentação dos avanços da Reforma de acordo com o que foi delegado para cada Presidência Pro Tempore, e para os Grupos e Reuniões específicos criados para a criação e desenvolvimento das propostas referente ao tema. Comparando a quantidade de reuniões dos dois órgãos decisórios é notório que o GMC apresentou uma média de reuniões anuais duas vezes maior que o CMC, contando as extraordinárias. Essa relação se deu na proporção média de quatro reuniões do órgão executivo para duas reuniões do órgão decisório.

Os Grupos e Reuniões criados especialmente para o tratamento da Reforma Institucional, dependentes do GMC, são o Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI) , o Grupo de Análise Institucional do Mercosul (GAIM), o Subgrupo de Trabalho 02 (SGT 02), e a Reunião de Alto Nível para Análise Institucional do Mercosul (RANAIM). O **GANRI**, foi incumbido de analisar todas as necessidades e demandas da Reforma, desde os gastos demandados (tarefa que executou juntamente ao GAO) até as convergências e divergências dessa ação com as delegações. Criado pela Decisão CMC Número 21/05, o Grupo *Ad Hoc* teve a essencial *função e ação* de analisar

detalhadamente as possibilidades dessa reforma e apresentar periodicamente os resultados de suas análises nas reuniões decisórias. Além disso, segundo consta no texto de sua Decisão, deveria “considerar as diretrizes incluídas como prioridades para a referida Reforma Institucional do MERCOSUL”. Pode-se considerar que o GANRI foi o agente principal da reforma devido a sua capacidade de executar as propostas aprovadas sobre esse tema como, por exemplo, a criação de novas instâncias no bloco.

O **GAIM** é um Grupo mais conhecido no Mercosul, que faz parte do organograma do bloco e suas informações e dados constam nos canais virtuais do Itamaraty, inclusive. Sua função se voltou mais para o tratamento de assuntos jurídicos relativos à reforma, sendo responsável por, além de apresentar novos projetos de inovação institucional, analisar a possibilidade legal de criação de novas instâncias e até mesmo Fundos. Além disso, como consta na ata da terceira reunião ordinária do GAIM de 2019, também foi responsável por “reduzir a fragmentação e dar maior coesão e eficiência aos trabalhos dos órgãos e foros” e conferir maior “racionalização da estrutura institucional do MERCOSUL” (GAIM, 2019). Durante a pesquisa foi possível perceber que tal grupo adotou diversos procedimentos para apoiar a participação social, bem como financiamentos concedidos para o bloco.

O **SGT 2** denominado “**Aspectos Institucionais**” foi criado em 2000 em uma reunião do CMC sediada no Brasil e tem como função analisar o quadro institucional geral do Mercosul e identificar as mudanças necessárias, além de ser capaz de assinar convênios que julgue interessantes para aprimorar o desenvolvimento institucional do bloco. Tal subgrupo conta com reuniões internas de debate de novas medidas que poderiam ser trabalhadas e desenvolvidas. Suas atribuições derivam do extinto Grupo *Ad Hoc* chamado de “Aspectos Institucionais” o qual foi plenamente incorporado nesse Subgrupo de Trabalho por conta da Decisão CMC 59/00 “Reestruturação dos Órgãos Dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul”.

Por fim, a **Reunião de Alto Nível para Análise Institucional do Mercosul (RANAIM)** criada através do Projeto de Decisão GMC 06/10 é responsável por assessorar o GMC através da análise dos aspectos institucionais do bloco e por formular propostas de acordo com as tendências do aprofundamento do processo de integração buscando o fortalecimento institucional do bloco para suportar os novos rumos desse processo. Essa reunião, portanto, foi criada com a finalidade de fazer uma avaliação permanente das instituições do processo de integração mercosulino visando uma atualização delas para alçar novas realizações para o bloco, bem como adaptando-o às demandas integracionistas. Como diz o texto de sua decisão, identificado acima, “é conveniente estabelecer um âmbito de

análise dos aspectos institucionais, de alto nível, que assessore e formular propostas tendentes ao cumprimento das metas estabelecidas no Tratado de Assunção” (SICE, 2020a).

Como apresentado, esses grupos e reuniões criados especificamente para tratar da reforma institucional tinham funções muito próximas e isso foi importante para o desenvolvimento do processo, uma vez que haviam distintos grupos pensando uma mesma finalidade. Esses grupos mencionados foram criados através de projetos de decisão e deliberações feitas entre as delegações do Mercosul, bem como entre suas presidências pro tempore as quais, portanto, tiveram um papel importante no aperfeiçoamento institucional do bloco. A Presidência Pro Tempore Uruguaia (PPTU), por exemplo, foi responsável pelo projeto que propôs o estabelecimento de uma comissão de análise jurídico institucional do Mercosul, ou seja, do GAIM. Inclusive, durante a pesquisa, buscou-se entender os pormenores desse processo, porém as considerações das delegações a respeito disso, bem como os trâmites internos que originaram tal grupo, são confidenciais, ou seja, não é permitido o acesso para o público.

Ainda se tratando da PPTU, é importante ressaltar que a primeira proposta concreta de rearranjo da estrutura institucional do bloco foi feita por ela e veiculada através da decisão 06/10 do GMC. Essa proposta foi feita mediante uma análise institucional, feita em uma reunião do GANRI, na qual foram avaliadas as orientações estratégicas do Mercosul no que diz respeito a instituições e cooperação internacional.

A PPTU teve uma participação muito enfática neste processo de reforma, foi amplamente mencionada nos tópicos institucionais do bloco com propostas e tarefas das quais se responsabilizou a fazer, desde repasse de informações para os grupos e reuniões, até interlocução com outras instâncias do bloco buscando uma convergência delas com os trâmites da reforma. Vale explicitar que ela não foi a única Presidência Pro Tempore ativa no processo, mas as demais como a Presidência Pro Tempore Brasileira (PPTB), Presidência Pro Tempore Argentina (PPTA), Presidência Pro Tempore Paraguuaia (PPTP) e a Presidência Pro Tempore Venezuelana (PPTV) trabalharam e discutiram a reforma também.

Os projetos de decisão referentes a essa reforma, que estão enquadrados acima, não serão descritos aqui pois seus títulos são autoexplicativos e condensam seus conteúdos (a leitura de cada um deles foi feita, por isso é possível afirmar isso seguramente) no sentido de mostrar do que se trataram. Além disso, na Fase II dessa pesquisa, que já está sendo feita pelo edital PROPe 01/2020, será feita uma análise mais profunda das implicações deles nos rumos do bloco. O que se toma como entendimento fundamental no exposto acima é que essa reforma, apesar de não concluída até 2019 (ano final pesquisado), por ter sido amplamente

discutida e enfatizada, trouxe sim um alargamento, modernização e fortalecimento institucional para o bloco, o que se prova com as diversas instâncias de cunho social e participativo mencionadas ao longo do texto.

Em 2019, a reforma ainda estava passando pela fase de criação e divulgação de propostas e não mostrou a conclusão do processo, apesar do sucesso no sentido de criar as diversas novas instâncias participativas mencionadas anteriormente. Além disso, tomando como ponto de vista o objetivo e preocupação central das delegações nessa reforma, que consistia na geração de maior eficiência e melhor funcionamento do bloco, pode-se dizer que houve de fato um alargamento institucional que propiciou, inclusive, negociações bilaterais do bloco com países como Sudão, Coreia, Singapura, entre outros, bem como a criação de novas esferas de atendimento social e participativo. Contudo, o déficit-democrático não foi superado e na prática o Mercosul ainda é dirigido pelos executivos e pelo ministério de relações exteriores dos Países-membros.

Quadro 02: Projetos de Decisão relacionados ao orçamento do MERCOSUL, anos 2005-2019

Projeto de Decisão	Título do Projeto	Identificação na pesquisa
GMC 12/07	“Recursos de FOCEM”	Ata 04 GMC ordinária 2007
GMC 12/08	“Orçamento do Instituto Social do Mercosul”	Ata 04 GMC ordinária 2008
GMC 49/08	“Orçamento do MERCOSUL”	Anexo XXIV Ata 04 GMC - ordinária 2008
GMC 06/12	“Participación de los Estados Asociados en Órganos y Fondos del Mercosur”	Anexo XXXIV Ata 02 GMC - ordinária 2012
GMC 20/12	“Contribuições da Venezuela ao Orçamento do Alto	Ata 03 GMC extraordinária 2012

	Representante-Geral do Mercosul”	
GMC 21/12	“Contribuições da Venezuela ao Orçamento do Instituto Social do Mercosul”	Ata 03 GMC extraordinária 2012
GMC 22/12	“Contribuições da Venezuela ao Orçamento do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul”	Ata 03 GMC extraordinária 2012
GMC 39/15	“Adecuación del Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur”	Anexo III ata 02 GMC extraordinária 2015
GMC 03/17	“Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur “Fortaleciendo Capacidades Institucionales para la Gestión de Políticas Públicas en Derechos Humanos en el Mercosur””	Ata 02 GMC ordinária 2017
GMC 13/17	Projeto de Decisão sobre Aspectos Orçamentários do ARGM/UPS circulado pela PPTB	Anexo XI Ata 03 GMC - ordinária 2017
GMC 20/17	“Ampliação e prorrogação do mandato do Grupo de Trabalho Ad Hoc FOCEM	Ata 02 GMC extraordinária 2017

	criado pelo artigo 06 da Dec. Número 22/15”	
GMC 21/17	“Orçamento do Parlamento do Mercosul para o exercício de 2018 - Critérios de Contribuição”	Ata 02 GMC extraordinária 2017
GMC 60/18	"Reglas Básicas de Ejecución Presupuestal, Contabilidad Patrimonial y Financiera de los órganos de la Estructura Institucional del MERCOSUR con Presupuesto Propio"	Ata 01 GMC - extraordinária 2018

(Fonte: elaboração própria.)

Estão listados acima, alguns dos projetos de decisão orçamentários tramitados no CMC e no GMC ao longo dos anos estudados por essa pesquisa. Devido à vastidão de projetos aprovados e desenvolvidos nessas instâncias (centenas de projetos) não foi viável elencá-los nesse quadro. Posto isso, seguem os principais deles no sentido de gerar mais discussões em reuniões e de representar impactos importantes não apenas no âmbito institucional, mas também na dinâmica do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Inclusive, é necessário dizer que esses projetos foram encontrados nos tópicos “Mercosul Institucional” e “FOCEM”, contidos nas atas dos órgãos reguladores.

Antes de apresentar os detalhes encontrados nos processos orçamentários do bloco se faz necessária uma breve explicação a respeito do FOCEM. Ele opera desde 2007 e sua premissa é:

financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. (FOCEM²)

² Disponível em:

<http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercossul-focem>. Acesso em: 29/10/2020.

Nesse sentido, esse órgão possui importância fundamental em captar os recursos financeiros vindos dos Estados partes e distribuí-los nos diversos eixos de ação do bloco como “habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários” (FOCEM, 2020). Através da Decisão CMC 22/15, que será detalhada posteriormente, o órgão passou por um processo de renovação que o permitiu desempenhar melhor sua função no gerenciamento orçamentário do bloco. Não à toa, ao estudar os aspectos orçamentários do bloco, as informações contidas no seu tópico foram importantes para a pesquisa.

Nas leituras feitas a respeito da temática orçamentária do bloco, não foram encontrados grandes problemas e impasses, como o déficit-democrático citado na questão institucional, por exemplo. Apesar disso, os estudos mostraram que a adesão da Venezuela ao bloco, em 2012, trouxe uma necessidade de reajuste dos destinos financeiros do bloco, uma vez que, a partir da Decisão CMC 41/12 foi acordado que tal país iria contribuir anualmente para o FOCEM com US\$ 27 milhões, sendo que parte disso iria custear despesas gerais do bloco, e outra parte iria subsidiar despesas venezuelanas. Isso provocou discussões nos âmbitos decisórios no sentido de adequar a participação venezuelana no orçamento do bloco, bem como no que se refere a maior beneficiação de quem menos contribui.

Em relação a este último ponto, a questão colocada se refere a assimetria entre financiamento e retorno em relação à integração, uma vez que os menores contribuintes, que são o Paraguai (contribuição equivalente a 1% dos recursos do Fundo) e Uruguai (contribuição equivalente a 2% dos recursos do Fundo) são os que mais se beneficiam dos recursos vindos do FOCEM, sendo que o primeiro é favorecido com 48% e o segundo com 32% do total dos recursos deste órgão (FOCEM, 2020). A inclusão da Venezuela nessa balança gerou necessárias alterações no processo desempenhado pelo FOCEM, as quais foram respondidas através da criação de Grupos *Ad Hoc* que serão apresentados a seguir. Apesar das influências da Venezuela na dinâmica orçamentária, outros fatores foram promotores de incrementações nesse setor como o processo de alargamento institucional do bloco que, com o surgimento de novas instâncias participativas e sociais, trouxe uma necessidade financeira para geri-los.

Considerando então essas novas instâncias participativas criadas, bem como a entrada da Venezuela no bloco, essa pesquisa identificou e destacou mudanças institucionais no setor orçamentário. Essas mudanças se referem à criação de grupos *Ad Hoc* cujo objetivo foi melhor gerir o funcionamento interno do FOCEM, bem como fortalecer suas instituições

(normas). Além destes novos grupos, é necessário destacar o GAO, que tem papel importante no gerenciamento da Secretaria do Mercosul, do TPR, do ARGM, das UPS, e do IPPDH, bem como o SGT Número 04 intitulado “Assuntos Financeiros” que contribui exclusivamente para a aprovação de Decisões referentes a algum orçamento, seja de construções civis, de demandas de Grupos de Trabalho e/ou órgãos do bloco, de contratações de juízes do TPR, entre outros.

Os Grupos *Ad Hoc* mencionados acima são: 1) *Grupo Ad Hoc de especialistas do FOCEM*, 2) *Grupo Ad Hoc para revisão do regulamento do FOCEM*, 3) *Grupo Ad Hoc sobre el Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas e Medianas Empresas*, 4) *Grupo Ad Hoc integrado pelos Representantes dos Estados Partes e da CRPM*, 5) *Grupo Ad Hoc para o fortalecimento da gestão institucional do FOCEM*. A criação deles, bem como suas atividades desempenhadas, foram citadas amplamente nas atas analisadas e tiveram forte importância na dinamização e atualização do FOCEM.

O **Grupo Ad Hoc de Expertos del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (GAHE)** também é identificado nas atas como Grupo de Peritos, ou Grupo de Especialistas do FOCEM, e sua origem está no artigo 15 da Decisão CMC 18/05 “Integración y Funcionamiento Del Fondo Para La Convergencia Estructural y Fortalecimiento De La Estructura Institucional Del MERCOSUR”. Esta Decisão prevê a criação de três programas: I) *Programa de Convergência Estrutural*, II) *Programa de Desenvolvimento da Competitividade*, III) *Programa de Coesão Social*, e IV) *Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração*.

Para atender as metas prescritas nesses programas, descritas no Artigo 03 da Decisão supracitada, foi criado, através do artigo 15 (b) desta Decisão, o Grupo *Ad Hoc* de especialistas do FOCEM que estava à disposição dos Estados-partes para atendê-los e contribuir com suas demandas produtivas. Nesse sentido, esse grupo foi encarregado de avaliar, acompanhar e dar seguimento à execução dos Projetos referentes ao ajuste estrutural das economias dos países-membros, projetos vinculados à qualidade da produção do bloco (“padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal”) (SICE, 2020b), Projetos referentes ao desenvolvimento social, e projetos que visem uma atualização da estrutura institucional do bloco e seu desenvolvimento.

Outro destes grupos encontrados foi o **Grupo de Alto Nível para convergência estrutural do Mercosul e financiamento do processo de integração**, criado através da Decisão CMC 19/04 “Convergência Estrutural do Mercosul e Financiamento do Processo de

Integração”. Tal Decisão prevê que as atividades desse Grupo seriam coordenadas pelo presidente da CRPM que ficou responsável por garantir o apoio necessário para o desempenho de suas funções com a assistência da CRPM e da SM. Os objetivos principais do Grupo eram, segundo o documento de sua Decisão: “a) identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos Estados Partes -em particular das economias menores- e a convergência estrutural no MERCOSUL. b) propor fórmulas de financiamento para a implementação das iniciativas e programas mencionados, assim como para o funcionamento e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL” (SICE, 2020c).

O **Grupo *Ad Hoc* sobre el Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas e Medianas Empresas** foi criado através da Decisão CMC 13/08 “Fondo Mercosur De Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas” e é dependente do GMC. Sua função foi contribuir para a criação e manutenção de um Fundo de apoio a pequenas e médias empresas dentro do Mercosul, promovendo assim um processo de integração produtivo. Nesse sentido, foi designado a fazer uma estrutura de normas de funcionamento, e um estatuto para esse fundo. Além disso, teve a responsabilidade de propor ao GMC outras modalidades de financiamento para as pequenas e médias empresas envolvidas no processo de integração produtiva fomentado pelo FOCEM. Todas as propostas e desenvolvimento de suas funções deveriam ser apresentadas aos Estados Partes em reuniões do GMC.

Além destes, essa pesquisa identificou o **Grupo *Ad Hoc* integrado pelos Representantes dos Estados Partes e da CRPM**, criado através do mandato contido na Decisão CMC 03/15 e é integrado pelos representantes dos Estados Partes e da CRPM. O objetivo de sua criação foi elaborar uma proposta relativa aos aspectos do Regulamento do FOCEM, apresentada na Primeira Reunião Ordinária do Segundo Semestre de 2015, e adaptada para contribuir na conclusão dos projetos apresentados na Decisão CMC 18/05 citada acima. Para o desenvolvimento desses trabalhos, o grupo contou com o apoio da Unidade Técnica FOCEM.

O último grupo específico identificado por esta pesquisa é o **Grupo *Ad Hoc* para o fortalecimento da gestão institucional do FOCEM**, que está identificado no documento da Decisão CMC 22/15 “Continuidade do Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul”. Considerando as Decisões CMC Número 45/04 e 18/05 que estabeleceram o FOCEM, tal decisão propôs a continuidade do processo de modernização e desenvolvimento do Fundo e da Unidade Técnica do FOCEM (UTF), dentre outras medidas, através da designação do percentual de recursos do FOCEM destinados a projetos elaborados

por cada membro do bloco para atender aos Programas mencionados acima, contidos na decisão CMC 18/05.

Com o objetivo de fortalecer a estrutura institucional do FOCEM, foi criado através do artigo 06 da Decisão CMC 22/15 um Grupo *Ad Hoc* vinculado ao GMC cujo objetivo foi, segundo tal artigo de criação, “aumentar a efetividade do FOCEM na promoção da convergência estrutural da região.” Além disso, foi uma resposta dos Estados Partes na busca de “mecanismos de fortalecimento da gestão institucional do FOCEM e de complementaridade com os demais instrumentos regionais de financiamento ao desenvolvimento” (SICE, 2020d).

Esses Grupos *Ad Hoc* e Grupo de Alto Nível destacados nesta seção, certamente, são o resultado mais importante desta pesquisa no que tange a questão orçamentária do Mercosul. Muitos dos projetos de decisão enquadrados derivaram desses Grupos, os quais tiveram suma importância no desenvolvimento do FOCEM na busca de uma efetiva convergência estrutural que trouxesse maior interação entre os membros no aspecto produtivo, um desenvolvimento da competitividade, aprofundamento da coesão social e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL como um todo. Além disso, a discussão sobre esses Grupos entre os estudiosos do Mercosul é bastante rasa, fazendo com que a abordagem deles nesse texto seja uma característica inovadora.

3.3. Aspectos institucionais

3.3.1. Agenda contemporânea

Serão apresentados nesse tópico alguns aspectos atuais (que ultrapassam os acontecimentos ocorridos no recorte temporal da pesquisa). A finalidade disso é traçar um panorama geral do bloco no quesito institucional, trazendo insumos importantes para o entendimento do que será abordado adiante, ao tratar com mais especificidade as implicações da Reforma Institucional do Mercosul e o trabalho de seus agentes, o GAIM, o GANRI, o SGT Número 02, e a RANAIM.

Quando se trata da temática institucional, é importante ter ciência plena dos órgãos que tratam primordialmente dela, o CMC e o GMC. O primeiro, constituído por chanceleres (ministros das relações exteriores) dos estados-membros, é o responsável pela condução política do bloco, em teoria, por receber a maior parte das resoluções e projetos de decisão dos demais órgãos do bloco, elevando-os ao Grupo. Esse segundo, por sua vez, é formado por

coordenadores nacionais e funcionários diplomáticos de alto nível, e inculcado da tarefa de executar as decisões estabelecidas no âmbito do CMC, de modo a gerar e administrar o emprego e trabalho em prol das diversas agendas trabalhadas pelo bloco. Para tanto, conta com diversos Grupos, Subgrupos de trabalho (SGT's), Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas, os quais são considerados órgãos dependentes do GMC e que são desprovidos de poder decisório.

A função deles é tratar de forma mais específica e detalhada as agendas e temas trabalhados no processo de integração mercosulino, através da geração de normas e projetos de decisão que visam não apenas trazer melhorias para o setor ao qual estão vinculadas, mas aprofundar sua integração a partir da implementação de normas regionais no nível doméstico de cada estado-parte. Por um lado, a ampliação da agenda mercosulina e a preocupação no tratamento mais adequado dela é muito positiva, e mostra um interesse do bloco em gerar uma expansão e complexização de seu processo, contudo, por outro lado, esse processo de criação de diversas instâncias derivadas do GMC tem representado um desafio grande para o bloco.

Especialmente a partir de 2003, o bloco vem passando por um crescimento exponencial de órgãos dependentes, e isso representa uma potencial descoordenação deles, tendo em vista as dificuldades de manter uma convergência entre todos esses órgãos e desafios do bloco. Foi com base nessa problemática que ocorreu a aprovação da Decisão CMC 12/12 (em 2012), a qual estabeleceu a tipologia apontada acima a respeito dos órgãos derivados do GMC (Grupos, SGT's, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas). Essa decisão não tem caráter de contenção dessa proliferação, porém foi importante no sentido de segmentar os órgãos por finalidades e por temáticas, por organizá-los.

Além dessa, a Decisão CMC 18/19 também foi voltada para essa questão da expansão alargada de instâncias dependentes, contudo, com uma função mais enfática. Ela representa uma preocupação percebida no bloco ao longo dos últimos anos, voltada para a racionalização e enxugamento de seu quadro institucional, simboliza seu compromisso político de otimizar a estrutura decisória do Mercosul para que hajam menos reuniões e gastos envolvidos nesse tipo de ajuntamento e suas implicações. Inclusive, como apontou o Prof. Dr. Marcus Maurer Salles, o qual trabalhou até pouco tempo atrás na Secretaria do Mercosul (SM), em uma aula professada em um curso ministrado na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), referente ao Mercosul, o discurso de enxugamento da máquina pública tem permeado muito no bloco ao longo dos últimos 05 (cinco) anos. O principal motivador disso, além do fator orçamentário, é a busca por maior dinamização do processo

decisório, juntamente com a busca por maior convergência entre o que é aprovado pelo CMC e pelo GMC. (SALLES, 2020)

Além da questão do disparate da criação de instâncias vinculadas, sobretudo ao GMC, ao longo dos últimos anos, existem duas outras grandes problemáticas presentes no bloco que são importantes de serem detalhadas (foram mencionadas na Introdução), do ponto de vista institucional: 1) a sua precária prestação de contas e 2) o seu déficit democrático. Se tratando da problemática da falta de transparência do bloco, entende-se que suas decisões, normativas, orçamentos, entre outros, não são divulgados de forma absoluta, apesar das atas de reuniões dos órgãos, bem como estatísticas a seu respeito constarem na plataforma digital oficial do bloco (seu *site*). Além disso, há incômodos por parte de organizações e instâncias intra e extra bloco no sentido de que as informações divulgadas em documentos oficiais do bloco são enviesadas e pouco institucionalizadas. (SALLES, 2020)

Essa questão se coloca como um problema importante a ser combatido no bloco tendo em vista que ele consiste em uma organização internacional, sendo objeto de uma administração pública internacional. Desse modo, seu funcionamento, projetos, atuações e toda a sua dimensão é financiada com capital público, derivado de tributos arrecadados pelos estados-partes, os quais advém do “bolso” das populações nacionais, do povo. Posto isso, fica evidente a necessidade de uma prestação de contas eficiente, transparente e livre de vieses interpretativos, uma vez que é direito de todas as entidades (do Mercosul, ou não), organizações sociais e dos civis saber o que ocorre no âmbito regional ao qual o bloco se enquadra.

Motivada, então, por essa problemática atual do bloco em relação a transparência jurídica, institucional e financeira, foi aprovada a Decisão CMC 27/17, que consistiu na institucionalização de uma agenda digital no bloco, isto é, na promoção de uma melhor estrutura virtual de divulgação de documentos, normativas, notícias e quaisquer tipo de informação a respeito do processo de integração mercosulino. Essa busca por uma transformação digital no bloco foi motivada não apenas pela questão da intransparência institucional, mas também devido a uma limitada base de dados virtual do bloco, por *sites* com mal funcionamento, e pela falta de integração virtual dos estados-membro, haja vista que, até hoje, as bases de dados dos países do Mercosul são nacionais, se restringindo a cada país membro.

O principal órgão inculcado da tarefa de administrar essa reorganização digital do bloco é a Secretaria do Mercosul (SM), contudo, essa harmonização e integração digital requer recursos financeiros, e isso tem representado uma dificuldade no processo,

considerando o anteriormente mencionado enxugamento de caixa que vem ocorrendo no bloco. Apesar dessa dificuldade, existem alguns instrumentos e ações em desenvolvimento no âmbito da SM referentes a essa agenda, tais como: o Sistema de Informação do Mercosul, os Sistemas de Administração da Política Comercial, os Sistemas Informatizados de Acompanhamento Temático, os Sistemas de Acesso a Dados Estatísticos, o Instituto de Formação Virtual, o Apoio Remoto a Reuniões, a Assinatura Digital de Documentos, a Digitalização do Arquivo Oficial, os Sistemas de Gestão Administrativa, e a Página *Web* e redes sociais.

Se tratando agora da problemática do déficit-democrático, o foco do entendimento buscado por essa pesquisa, é possível de antemão dizer que ele é muito forte. A conclusão da Fase I desta pesquisa já havia mostrado e constatado que o Mercosul é uma questão dos Estados, no sentido de que as decisões tomadas em nome do bloco possuem pouca ou nenhuma influência da opinião pública e social. Ao longo dos últimos 15 (quinze) anos foi possível notar uma preocupação na criação de instâncias de tratamento participativo e social, buscando sanar ou minimizar essa carência social, contudo, se notou também uma falta de dotação de importância deles no processo decisório, de modo que muitos não são sequer consultados pelo Conselho e pelo Grupo. Essa temática será melhor destrinchada no tópico 3.4 “Aspectos sociais e participativos do Mercosul”

3.3.2. Resoluções do GMC

Com base nas leituras de materiais primários e secundários do Mercosul, como também em bibliografias acadêmicas referentes à temática de sua institucionalidade, foi possível perceber que o GMC é o órgão com maior relevância técnica e executiva no bloco no sentido de operacionalizar o processo, fazer com que, de fato, as normas e resoluções aprovadas no âmbito do conselho sejam efetivadas e se tornem mecanismos práticos, pragmáticos de sua atuação. Em tese, o CMC é superior a ele, tendo em vista seu escopo de condução política no bloco, contudo, inclusive devido ao forte caráter presidencialista do bloco, o GMC tem sua atuação preponderante, não apenas em relação ao CMC, mas também em relação a CCM. (SIMAN, 2021)

Considerando sua relevância, advinda sobretudo do trabalho de seus órgãos dependentes (SGT's, Reuniões Especializadas, Grupos Ad Hoc), tendo em vista que estes são os principais responsáveis por lidar com as variadas agendas trabalhadas pelo Mercosul ao longo de seus anos, para essa pesquisa, foi importante ter um enfoque sobre os feitos do

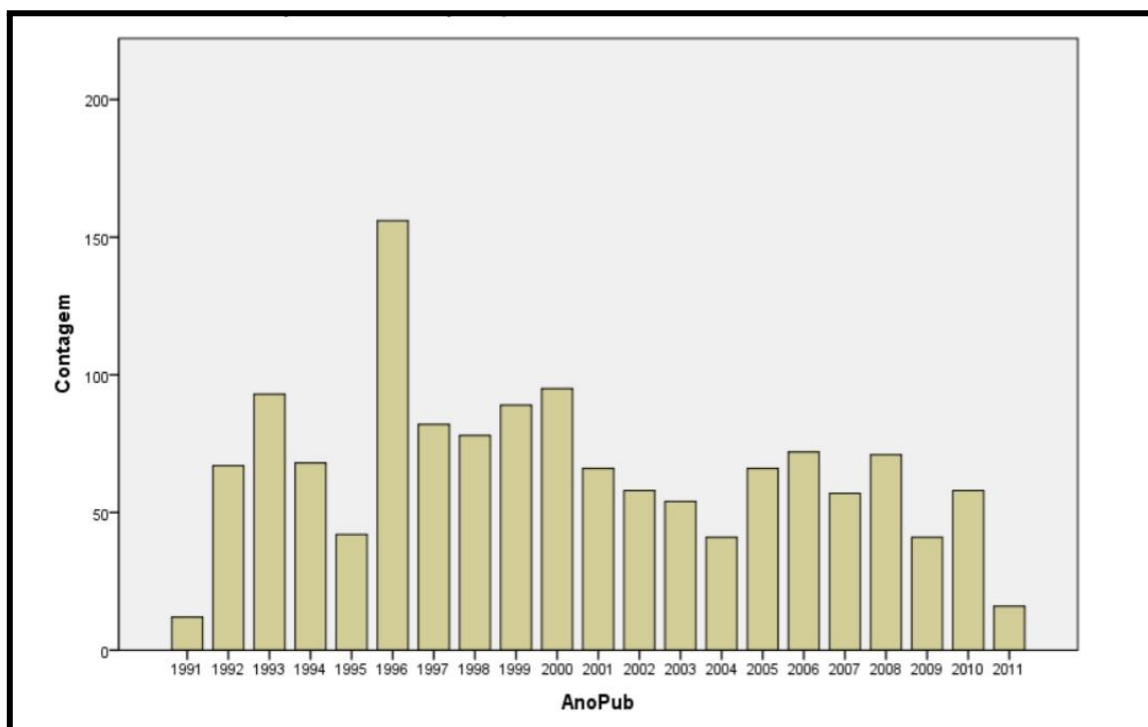
GMC, sobre as ações promovidas por ele. Para isso, foi utilizado um relatório de pesquisa chamado “Democracia e Integração Regional - Internalização das normas do Mercosul”, que foi apresentado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2012.

Neste trabalho, os autores elaboraram uma base de dados referente às resoluções do GMC entre os anos de 1991 e 2011. As informações constantes nessa base de dados foram fornecidas pelo Ministério de Relações Exteriores, retiradas da coluna brasileira do quadro de incorporação de normas mantido pela SM. Neste texto, em diversas partes é reforçado o fato de que o GMC é o órgão do bloco que agrega o maior volume de informações.

Tal base foi estruturada de forma histórica e cronológica e foram notificadas 1447 (mil quatrocentas e quarenta e sete) resoluções. Devido a falta de informações mínimas, 65 (sessenta e cinco) resoluções foram extraídas da análise, restando 1382 (mil trezentas e oitenta e duas) resoluções, as quais foram efetivamente estudadas. O que se pretendeu com esse estudo, foi diagnosticar a dinâmica de incorporação de normas regionais (do Mercosul) a nível doméstico (em cada estado-parte), e os resultados mostraram três variáveis interessantes. A primeira delas é referente ao pico de criação de resoluções criadas no GMC em 1966 e o pico de incorporação de normas no Brasil no ano de 2006, a segunda delas é a velocidade da incorporação de normas regionais a nível nacional, e a terceira delas é em relação a variação do dinamismo dos SGT's.

Se tratando dos picos mencionados, pode-se dizer que chamam a atenção justamente devido a sua excepcionalidade. Em 1966, em relação aos outros anos estudados na referida pesquisa, como mostra o gráfico 01, houve uma intensidade maior de criação de resoluções no âmbito do Grupo, as quais, em geral, chegavam anualmente à marca de, no máximo, 100 (cem). Em 1966, ano em que o Brasil era presidido por Fernando Henrique Cardoso, o Grupo chegou a marca anual de pouco mais de 150 (cento e cinquenta) resoluções aprovadas. Essa intensificação das atividades obteve um decréscimo nos anos subsequentes.

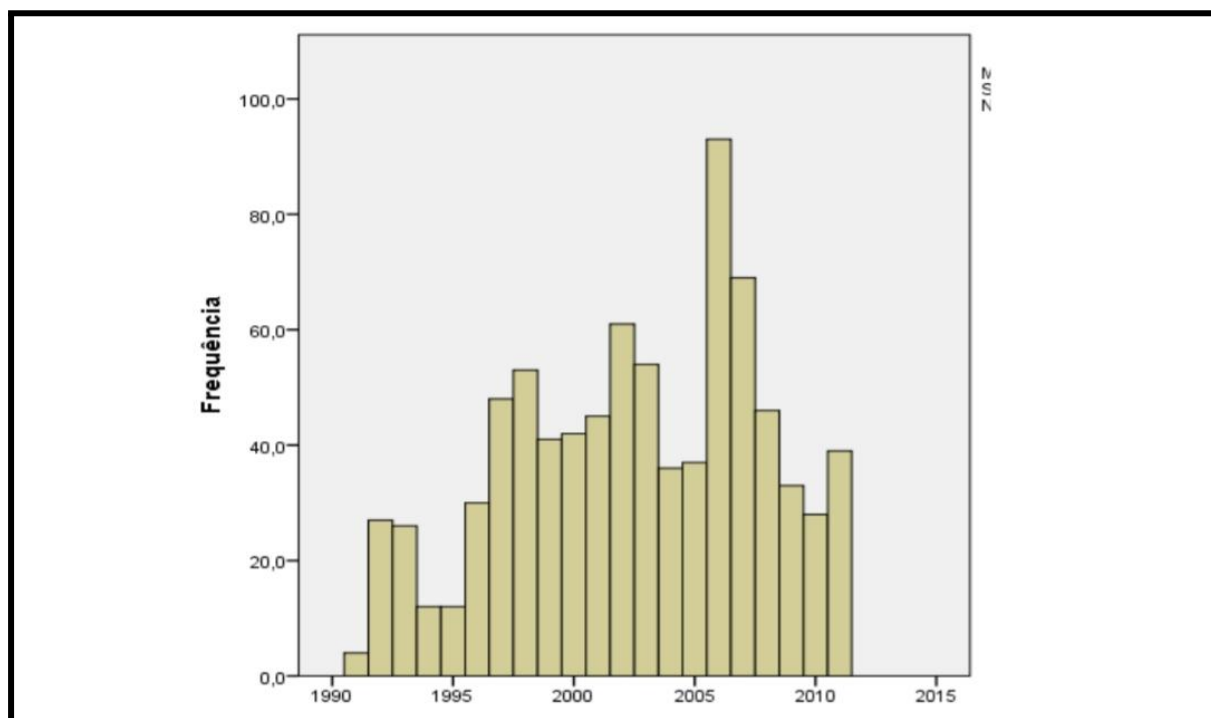
Gráfico 01:



(Fonte: Relatório “Democracia e Integração Regional – Internalização das normas do MERCOSUL”. Pág. 45)

Referindo-se à incorporação de normas (que derivam de resoluções), o estudo feito ao PNUD mostrou que, no período de 1991 a 2011, houve um aumento significativo delas no ano de 2006. Neste ano, o Brasil era governado por Lula e, saindo de uma média de aproximadamente 45 (quarenta e cinco) normas incorporadas anualmente, o país incorporou mais de 80 (oitenta) normas provenientes do Mercosul. Esse dado, em certa medida, atesta o que foi explanado no tópico 3.1 “Contextualização”, mostrando o interesse do presidente na integração regional, fazendo com que suas implicações fossem também regularizadas no Brasil. Contrariamente a esse dado, nos anos de 2007 a 2011 (anos finais de seu segundo mandato) houve um decréscimo na incorporação das normas do bloco no território brasileiro, como mostra o gráfico 02.

Gráfico 02:



(Fonte: Relatório “Democracia e Integração Regional – Internalização das normas do MERCOSUL”. Pág. 45)

Em relação a segunda variável mencionada anteriormente, esse estudo referenciado mostrou que a velocidade da incorporação de normas do Mercosul no Estado brasileiro diminuiu gradativamente ao longo dos anos estudados. Quando se trata de velocidade, nesse caso, entende-se o lapso temporal entre a criação da resolução e a incorporação da norma a nível doméstico.

Ao tratar do dinamismo dos Subgrupos de Trabalho, o estudo mostrou que, no período de 1991 a 2011, os mais efervescentes do ponto de vista de incorporação de normas no Brasil são os SGT's 03 “Regulamentos Técnicos”, 08 “Agricultura”, e 11 “Saúde”. Em contrapartida, os SGT's 06 “Meio Ambiente”, 10 “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”, e 05 “Transportes” foram os menos dinâmicos e ativos no período estudado. Certamente, o dinamismo (ou a falta dele) nesses SGT 's representa o nível de inclinação e preocupação dos órgãos decisórios com as respectivas temáticas. O SGT 02 “Aspectos Institucionais” se mostrou razoavelmente intenso do ponto de vista de incorporação de normas no Brasil. A tabela 01 demonstra isso.

Tabela 01:

	Frequência	%	% válido	% acumulado
SGT1	78	5,6	5,6	5,6
SGT2	37	2,7	2,7	8,3
SGT3*	363	26,3	26,3	34,6
SGT4	17	1,2	1,2	35,8
SGT5	14	1,0	1,0	36,8
SGT6	5	,4	,4	37,2
SGT7	13	,9	,9	38,1
SGT8*	244	17,7	17,7	55,8
SGT10	9	,7	,7	56,4
SGT11*	147	10,6	10,6	67,1
Outros	455	32,9	32,9	100,0
Total	1382	100,0	100,0	

(Fonte: Relatório “Democracia e Integração Regional – Internalização das normas do MERCOSUL”. Pág. 47)

3.3.3. A reforma institucional do Mercosul

Algo a ser abordado quando se trata das implicações institucionais do bloco, e as mudanças geradas em seu processo, é a sua Reforma Institucional. Ela foi amplamente abordada na Fase I e tem seus principais Projetos de Decisão expostos no Quadro 01, tendo em vista sua importância para o alargamento, complexização e modernização institucional do Mercosul. A partir de seu estudo, foi possível diagnosticar diversas alterações normativas, bem como a criação de diversas instâncias. Na Fase II da pesquisa os estudos se debruçaram mais sobre seus dois principais agentes, o GAIM e o SGT Número 02 “Aspectos Institucionais” a fim de entender suas dinâmicas e ações dentro do Mercosul.

Antes de abordar esses dois principais agentes, é necessário dizer que tal reforma é mencionada e visada internamente desde o ano 2000 (dois mil), contudo, de acordo com os autores do supracitado relatório sobre normativas do Mercosul quase que secretamente, nas entrelinhas. Isso quer dizer que o bloco, há pelo menos 21 (vinte e um) anos, enxerga uma necessidade de transformar seu arcabouço regulatório.

Motivada por essa visão, os órgãos decisórios convergiram em criar instâncias específicas e inculcadas de administrar, pensar e executar esse processo, nesse contexto, inclusive, foram criados o GAIM, o GANRI e o SGT Número 02, agentes fundamentais

dessa agenda reformista. Apesar disso, o GANRI, por exemplo, é um grupo que apareceu com mínima e, até mesmo, nenhuma frequência nas atas do GMC e CMC a partir de 2007, o que, possivelmente, mostra um enfraquecimento de sua ação dentro do processo de integração.

Em contrapartida a esse “desaparecimento” do GANRI nos relatórios oficiais do bloco, em 2010, a partir da Resolução 06/10 do CMC, foi criada a Reunião de Alto Nível para a Análise Institucional do Mercosul (RANAIM), uma extensão formada por coordenadores nacionais alternos do GMC, com grande importância nessa agenda e inculcada de retomar o processo de Reforma “assessorando o GMC através da análise dos aspectos institucionais centrais do Mercosul e formular propostas tendentes ao aprofundamento do processo de integração e ao fortalecimento de suas instituições” (SICE, 2021a). Para cumprir seus encargos, essa Reunião tem independência para consultar os demais órgãos e foros da estrutura institucional do bloco.

Dando seguimento ao tratamento dessa agenda, em Dezembro de 2011 foi aprovada no âmbito do GMC a Resolução 37/11 que determinou as linhas gerais para a Reforma Institucional a partir de um cronograma de trabalho, o qual deveria ser conduzido pela RANAIM (SICE, 2021b). O trecho a seguir apresenta as novas prioridades da RANAIM.

“Assim, a RANAIM deveria priorizar, em suas propostas, a reestruturação e funcionamento dos órgãos decisórios do MERCOSUL e de seus foros subordinados, incluindo suas competências; a análise da possível criação de novos órgãos no âmbito do MERCOSUL, levando em conta as prioridades do processo de integração; a otimização das funções da Secretaria do MERCOSUL e estabelecimento de novas funções; e a análise e apresentação de uma proposta de orçamento MERCOSUL.” (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012. Pág. 93)

O que foi possível notar tanto através do identificado nas atas de reuniões dos órgãos decisórios, e convergindo com outros estudos sobre o tema, é que essa e outras resoluções voltadas para a Reforma não apresentaram uma devida preocupação em gerar maior transparência nas ações do bloco, como também não apresentaram estratégias pragmáticas de fomento à participação social nele.

O Grupo de Análise Institucional do Mercosul (GAIM) é uma instância antiga no bloco, que atua nele desde sua existência, prevista no Tratado de Assunção. É um grupo altamente influente no quesito institucional e, curiosamente, é formado pelas mesmas pessoas, desde sua existência (SALLES, 2020). Algo importante de ser mencionado sobre ele, é a sua ação voltada, sobretudo a partir de 2017, ao esvaziamento e ruptura de órgãos

independentes do bloco como, por exemplo, o Instituto Social do Mercosul (ISM) (que quase foi cancelado) e o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH). As Unidades de Participação Social (UPS) (que serão abordadas no tópico 3.4.2) também vêm sendo atacadas por essa instância, e o motivo disso, assim como no caso dos órgãos supracitados, é a contenção orçamentária, haja vista que, para o GAIM, as iniciativas sociais e participativas são vistas como gastos, e não como investimento fundamental para o processo de integração.

Ao analisar a documentação primária do GAIM (atas de reuniões) a partir de 2015 (às atas disponíveis no site oficial do bloco são a partir desse ano) foi possível perceber indícios e sinais desse esvaziamento de órgãos, especialmente o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), o ISM e o IPPDH. Quando se trata do TPR, a maior atenção e esforços foram voltados a sua otimização de cargos trabalhistas, muito se comentou sobre sua reestruturação e enxugamento.

Algo importante de ser explicitado dessas atas, também foi a discussão acerca do Fundo de Participação Social, o qual prevê o financiamento de atividades de cunho social por parte das UPS. Nas reuniões, foi muito enfatizada a necessidade de passar todos os custos das ações com antecedência para o GMC, a fim de que o órgão pudesse analisar e autorizar o financiamento. Ademais, é válido informar que a finalidade desse financiamento seria cobrir gastos com passagem e seguro médico de ativistas e membros do Mercosul que estivessem à frente de movimentos sociais, por exemplo, contudo, quaisquer outros gastos poderiam ser cobertos mediante solicitação ao GMC. A prestação de contas sempre foi muito salientada quando essa questão era tratada em reuniões.

Outro ponto de destaque em relação às atas do GAIM, foi a revisão da estrutura institucional do bloco, voltada sobretudo à estrutura do CMC e da SM, esses órgãos foram centrais nas discussões acerca da necessidade de inovação e otimização de fluxos, sobretudo em relação a âmbitos sociais e participativos. Além disso, muito se discutiu sobre a transformação do organograma do bloco, visando um enxugamento dele em prol da contenção de gastos e financiamentos. A expressão “racionalização da estrutura institucional” do Mercosul esteve muito em voga nestas atas, demonstrando uma preocupação em sua redução.

Ademais, temas como financiamento do setor educativo, ação anticorrupção, atualização do estatuto da cidadania, monitoramento de produtividade dos foros e cumprimento dos programas de trabalho, novo sistema de comunicação intra Mercosul, entre outros, estiveram presentes nas pautas de reuniões. Isso demonstra a complexidade dos assuntos e temáticas desenvolvidos pelo GAIM no período 2015-2021, contudo, tal estudo

demonstrou que suas ações de “tesourada em órgãos independentes” são muito presentes e abordadas em seu escopo. A Decisão CMC 01/21³ traz uma prova absoluta dessa ação racionalizadora de órgãos, denominada “Estructura Institucional del Mercosur”, traz em seu texto a explicação e as decisões tomadas acerca do enxugamento do ISM e do IPPDH.

Outra instância muito relevante também na condução institucional do Mercosul é o Subgrupo de Trabalho Número 02 (SGT 2), que se dedica a contribuir em diversos fatores relacionados à criação de novos órgãos (tanto dependentes quanto independentes) e também tem um papel como conselheiro nas decisões do GAIM e do GMC a respeito das normas do bloco. Historicamente, apesar dos desafios e problemas enfrentados pelo bloco nesse quesito, sobretudo relacionados à sua reforma institucional, esse SGT é um parâmetro importante e pragmático no Mercosul.

Sobre ele, também foi feito um estudo de material primário (suas atas de reunião de 2015 a 2019) que mostrou o foco de seus esforços no período citado. Uma temática abordada em todas as reuniões desse período foi a harmonização e atualização dos documentos sobre reuniões, atas e documentos oficiais do Mercosul, o que demonstra uma preocupação voltada à prestação de contas e promoção de maior transparência sobre informações do bloco. Além dessa temática, uma outra bastante em voga no período analisado foi uma proposta de modelo para participação dos estados associados em fundos do Mercosul, o que não mostrou um desfecho documentado sobre sua ação prática.

Ademais, foi visto na documentação de reunião do SGT Número 02 um estudo sobre o Projeto de Decisão 04/15 “Tratados Internacionais no Âmbito do Mercosul” que defende o aprimoramento das relações comerciais do bloco nos moldes aduaneiros, e que também não foi possível identificar maiores conclusões com base no exposto em atas. Discussões acerca do regulamento da comissão sociolaboral do Mercosul também estiveram presentes na agenda do SGT 02 no período mencionado. Por fim, temas direcionados ao GMC, de atendimento a outros SGT’s, de revisão da regulamentação do Tratado de Assunção, e sobre logos e imagem do Mercosul, também estiveram incluídos nas pautas.

3.4. Aspectos sociais e participativos do Mercosul

3.4.1. Agenda contemporânea

3

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/85221_DEC_001-2021_ES_Estructura%20Institucional%20MCS.pdf

Apesar do Mercosul ser um processo de integração regional estabelecido em uma lógica de regionalismo aberto, e com visões muito voltadas à integração comercial, a dimensão social, ainda que de forma fraca, sempre esteve presente nele através de alguns traços institucionais. Em seu princípio fundacional, isto é, em sua documentação originária (Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto) existem cláusulas que, ao menos teoricamente, demonstram uma importância no tratamento da questão social do bloco, ou seja, com o povo mercosulino. A exemplo disso, é possível citar o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) do bloco, e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), da qual derivou o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), instituído oficialmente em 2005. (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994)

Como mostrado anteriormente, a preocupação com a dimensão social do bloco foi se desenvolvendo com o passar dos anos, por influências históricas e/ou governamentais, fazendo com que suas estruturas de tratamento dessa temática fossem se alargando e se aprofundando. Alguns dos órgãos derivados do GMC, por exemplo, como abordado no 3.3.2, foram criados para tratar exclusivamente de pautas como a cidadania, juventude, pautas de mulheres, idosos, crianças, migrantes, dentre outros. Atualmente, apesar dos desafios orçamentários e políticos enfrentados, existem na estrutura institucional do bloco órgãos independentes que atuam no trabalho dessa dimensão, são eles: o Instituto Social do Mercosul (2007), a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (2008), o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (2009), o Alto Representante Geral do Mercosul (2010), às Unidades de Participação Social (2010), e também as Cúpulas Sociais, que são agregações sociais dos estados-membros a nível regional. (SALLES, 2020)

Ainda nesse tópico, mais adiante, será feita uma abordagem mais específica a respeito de algumas dessas instâncias de tratamento social no bloco, também será abordada uma iniciativa nacional brasileira de fomento das normas sociais do bloco a nível doméstico. Antes disso, como esse tópico visa traçar um panorama atual do bloco no quesito social, é importante mencionar os três pilares sobre os quais ele se sustenta para tratar esse tipo de agenda, são eles: o Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), a Declaração Sócio Laboral (DSL) e o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). Estas são normas jurídicas do bloco, que possuem relevância em suas ações e projetos, contudo, nesta pesquisa, não foi possível avaliar sua efetividade prática devido a necessidade de um estudo mais aprofundado e

específico a respeito da eficiência das políticas públicas regionais e nacionais criadas a partir dessas normas.

O Estatuto da Cidadania do Mercosul foi criado a partir da Decisão CMC 64/10, e até 2016 fora coordenado pelo Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM). Em 2017, com a Decisão CMC 32/17, foi atualizado e passou a ser administrado pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Seus objetivos centrais são 1) a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região, 2) a promoção da igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos para a sociedade civil dos estados-partes do bloco, e 3) o fomento da igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação. Em síntese, ele consiste em um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos países-membros. (ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL, 2010)

O Plano Estratégico de Ação Social, atua desde 2011 na região mercosulina e é um instrumento muito importante em seu tratamento social, haja vista que foi criado com o intuito fundamental de expandir a atuação do bloco para além das ações tarifárias e aduaneiras. Sua função fundamental é articular e desenvolver ações específicas integrais e intersetoriais, que consolidem a dimensão social no Mercosul. A passagem a seguir suscita os objetivos e propósitos do PEAS.

Portanto, no contexto atual, os desafios do Mercosul são amplos, com uma proporção da população –apesar de todas as medidas tomadas– ainda ausente dos benefícios do esquema atual de intercâmbio comercial ampliado e buscando conciliar uma integração com objetivos mais amplos das suas políticas. O cenário regional proposto supõe ao Mercosul –e seus estados associados– a necessidade de outorgar um novo sentido à coordenação de esforços regionais, aprofundando o processo de integração e as linhas de convergência em políticas públicas regionais. A reconceitualização dos grandes objetivos centrais, assim que gerar maiores níveis de bem-estar e “desenvolvimento³”, determinará o desenvolvimento das sociedades que se relacionam dentro do espaço geográfico compartilhado no cone Sul das Américas”. Conceber o Mercosul é repensá-lo no âmbito de um projeto político e estratégico, que inclui tanto aspectos de integração econômica-social como aqueles que implicam continuar valorizando as políticas sociais com perspectiva regional, com objetivo de continuar superando o enfoque utilitarista e economicista do bem-estar. (PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL do MERCOSUL, 2012. Pág. 13)

O outro pilar social ao qual o bloco está sustentado é a Declaração Sócio Laboral. Atuante desde 1998, esse instrumento funciona como um centralizador de conhecimento dos

avanços obtidos pelo bloco na questão social, sendo utilizado como uma espécie de “radar”, um indicativo do quanto o bloco tem caminhado para uma lógica regional mais preocupada com sua população e direitos dela. O trecho a seguir, retirado do texto da Declaração, demonstra o compromisso firmado entre os chefes de Estado do bloco (de 1998) em buscar uma geração de melhores condições de vida e trabalho aos seus habitantes.

Considerando que a adesão dos Estados Partes aos princípios da democracia política e do Estado de Direito e do respeito irrestrito aos direitos civis e políticos da pessoa humana constitui base irrenunciável do projeto de integração;

Considerando que a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados, neste âmbito, por essa mesma integração;

Considerando que os Ministros do Trabalho do MERCOSUL têm manifestado, em suas reuniões, que a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social, tanto no que diz respeito à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas por essa mesma integração e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, correspondente às convenções fundamentais da OIT;

Considerando a decisão dos Estados Partes de consubstanciar em um instrumento comum os progressos já alcançados na dimensão social do processo de integração e alicerçar os avanços futuros e constantes no campo social, sobretudo mediante a ratificação e cumprimento das principais convenções da OIT. (DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL, 1998)

É importante mencionar que todos esses pilares da dimensão social do bloco atuam com o respaldo e alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma agenda de 17 (dezesete) objetivos a serem alcançados em nível mundial até 2030. Como dito no início desse tópico, apesar do bloco ter sido inaugurado com premissas de regionalismo aberto, e com objetivos fundamentalmente econômico-comerciais, ainda que de forma escassa, mínima e superficial, a agenda social esteve presente desde sua origem.

Nesse sentido, é possível destacar algumas de suas conquistas nessa temática. Entre 1991 e 1994 o bloco conseguiu incorporar em sua institucionalidade a justiça como condição fundamental do processo de integração. De 1998 a 2007, definiu princípios sociais para sua integração regional. De 2007 a 2010, institucionalizou normas regionais de natureza social. De 2010 a 2021, declarou serem os direitos fundamentais para a lisura de sua atuação. E, desde 2015, vem trabalhando para alinhar os direitos sociais de suas populações nacionais com o desenvolvimento sustentável da região. (SALLES, 2020)

Encerrando esse panorama de atualidades na dimensão social do bloco, tem-se 03 (três) principais desafios primordiais a serem superados: a concretização dos direitos sociais citados no parágrafo anterior, a mensuração exata e fiel das conquistas alcançadas, e a avaliação da eficácia (ou não) das políticas públicas aplicadas nos níveis domésticos. A superação deles requer trabalho conjunto dos órgãos decisórios e instâncias representativas do bloco, apenas uma convergência de instâncias e fiscalização de políticas públicas poderão trazer as respostas e soluções necessárias.

3.4.2. Democracia e participação social

A participação social no Mercosul é um assunto complexo e delicado, tendo em vista sua fragilidade. O que os estudos feitos sobre o assunto mostram como ponto em comum é que a sociedade civil não é efetivamente considerada nas decisões, e os órgãos de sua representação não são devidamente valorizados pelos agentes decisórios. A exemplo disso, é possível citar o fato de que nas reuniões do Mercosul, de modo geral, a sociedade apenas participa quando convidada e, tal convite, parte das delegações nacionais. Desse modo, o principal meio de tomar conhecimento acerca da participação não-estatal no bloco é a partir da leitura de atas de reuniões, o que foi feito, também, nesta pesquisa.

Um estudo feito por Michelle Ratton (2007) mostrou que a participação social direta no Mercosul é muito marginal e acontece sobretudo através do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), dos SGT's, Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc. O FCES, especificamente, é de suma importância nesse sentido uma vez que é o único mecanismo focado na participação direta de outros atores que não os pertencentes a burocracia estatal. Ele representa as áreas econômicas e sociais de cada estado-membro e pode ter influência no GMC através da elaboração de recomendações, contudo, elas não estão organizadas em tópicos principais nas atas, se encontram, em geral, como encaminhamentos apenas citados e que, em leituras mais dinâmicas, são facilmente imperceptíveis.

Em um primeiro momento, esse importante órgão de fomento à participação social era composto por líderes de associações empresariais a nível nacional como, por exemplo, do setor industrial ou agrícola, ou de centrais sindicais. Segundo um estudo primário feito por Ratton (2007), em geral participaram das reuniões dos foros do Mercosul “empresas isoladas, associações de empresas e confederações da indústria e da agricultura, e, marginalmente,

algumas representações sindicais”. Sabe-se também que as organizações presentes no FCES foram selecionadas pelas seções nacionais de cada estado-parte segundo suas “particularidades internas”. (Artigo 3o, §1o do Regulamento Interno do FCES).

Apesar de ser uma instância importante no tratamento das questões democráticas do bloco, o FCES, com base no percebido através da leitura de atas, como também na leitura de estudos sobre ele, é um órgão que apresenta muitas contradições internas e tem escassa relevância no processo decisório do bloco. Em termos de contradições internas, é possível citar a mencionada presença de representantes industriais e empresariais em suas reuniões, atrelada a uma precária representação de órgão sindicais, por exemplo. Isso coloca em questão a sua tarefa de trazer a importância decisória do povo para o bloco.

Em termos de participação social no nível regional, o FCES é um ponto central, por isso sua menção. Contudo, é válido mencionar aqui - a título de curiosidade - um importante órgão de fomento social em âmbito nacional brasileiro, o “Programa Mercosul Social e Participativo” (PMSP). Ele foi instituído em outubro de 2008, através do decreto Número 6594 “com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o MERCOSUL” (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012).

Alguns autores defendem seu aperfeiçoamento e institucionalização a fim de promover uma maior participação social brasileira na agenda regional, através do Mercosul. Apesar de suas falhas e pontos de melhoria, esse programa se mostrou importante no que diz respeito ao fortalecimento da democracia do povo brasileiro em relação ao bloco, principalmente por gerar discussões políticas, econômicas, sociais, culturais, financeiras e comerciais relacionadas a aspectos do bloco. Um material muito interessante feito a respeito desse Programa é o mesmo relatório supracitado, o “Democracia e Integração Regional – Internalização das normas do MERCOSUL”. Ele contém 03 (três) entrevistas de atores sociais vinculados ao Programa, nas quais eles relatam com franqueza suas percepções.

Em geral, os entrevistados relataram ver importância no programa como uma tentativa de aproximar a sociedade civil brasileira do Mercosul. No entanto disseram, majoritariamente, que na prática não houve uma aproximação dele com as instâncias decisórias do bloco, haja vista que é muito difícil um diálogo entre essas instâncias, tampouco a cúpula social do Mercosul (que será abordada adiante ainda neste tópico), uma entidade participativa a nível regional, está presente na estrutura oficial do bloco. Outro ponto geral trazido pelos entrevistados, foi o decréscimo do número de organizações sociais brasileiras atuantes no programa. De acordo com eles, a principal causa disso é a falta de

comparecimento delas em reuniões, o que motivou (em 2012) o governo brasileiro, até por questões orçamentárias, a apenas convocar organizações efetivamente ativas.

Antes de tratar do fomento à participação social em âmbito regional, através das cúpulas e das Unidades de Participação Social (UPS), é importante mencionar uma percepção de alguns autores estudados ao longo da pesquisa (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012), uma percepção também dos entrevistados mencionados no relatório supracitado, bem como uma percepção da autora do presente texto. Tal percepção consiste na capacidade do Parlamento do Mercosul (Parlasul) em aprofundar o exercício da democracia no bloco, caso os órgãos decisórios centrais (GMC, CMC e CCM) o consultassem e dotasse de importância suas considerações e visões a respeito das mais diversas agendas abordadas pelo processo. Isso promoveria o envolvimento dos congressos nacionais nas decisões, os quais dariam seu parecer sobre os setores da sociedade civil, contribuindo para a promoção de debates públicos na esfera doméstica.

Feita essa abordagem a respeito do FCES, e da participação social mercosulina a nível nacional (o PMSP), é necessário tratar das duas principais iniciativas democráticas do bloco a nível regional, são elas as Cúpulas Sociais do Mercosul e as Unidades de Participação Social (UPS). Tratando inicialmente da Cúpulas Sociais, é necessário contextualizar seu surgimento, dado a partir do programa “Somos Mercosul” (2005), o qual estabelece uma iniciativa altamente significativa para o bloco no sentido de inserir outros atores no processo decisório sem romper com sua lógica intergovernamental.

A anteriormente citada “Onda Rosa” determinou para o Mercosul um rumo específico para o seu desenvolvimento, que foi muito materializado através do “Somos Mercosul” haja vista que ele foca em agendas sociais e na aproximação das atividades do bloco de movimentos sociais, além disso, foi importante na criação da identidade de um cidadão mercosulino. Essas são práticas abundantemente condizentes com a lógica do regionalismo pós hegemônico, trazido por Lula e Kirchner no início de 2003.

Nesse sentido, o Programa é um espaço de diálogo que une atores tradicionais do Mercosul aos seus novos atores como, por exemplo, grupos de estudantes, acadêmicos, movimentos sociais locais e regionais e com a própria sociedade civil. Seu objetivo central é fazer com que estes grupos participem juntos da construção regional e tenham voz no processo de integração. Como uma consequência, esse objetivo reforça a necessidade de transparência do bloco, a qual vem sendo manifestada, ainda que precariamente, através de uma *newsletter* oficial. (SIMAN, 2021)

Como uma articulação desse Programa, surgiram as Cúpulas Sociais do Mercosul, institucionalizadas em 2012 através de Decisão 56/12. Ocorreram ao todo 18 (dezoito) edições, sendo a última em 2015. Elas foram a “materialização robusta e corpórea” (SIMAN, 2021) do Programa “Somos Mercosul”, no sentido de colocar as metas do Programa em prática. Elas consistiam em espaços e reuniões simultâneas as Cúpulas Presidenciais do Mercosul, contudo, agregavam uma variedade de atores sociais e uma multidisciplinaridade de temas e pautas. A participação do FCES e da CRPM eram muito relevantes, haja vista que esses órgãos eram incumbidos de levar as discussões e demandas aos órgãos oficiais do bloco.

A composição dessas reuniões era realmente diversa, nelas estavam presentes funcionários públicos, representantes de governos locais, funcionários executivos centrais, parlamentares, representantes de Reuniões Especializadas, Grupos de Trabalho, entre outros. As temáticas, como dito, também eram amplas, haja vista que eram discutidos temas de importância local, de regiões transnacionais e que cobrem todo o território do Mercosul. Alguns dos temas eram: igualdade de gênero, integração produtiva, articulações transnacionais de direitos dos trabalhadores, educação, questões fronteiriças, construção cidadã, identitária e cultural do Mercosul.

Há interpretações errôneas sobre as Cúpulas, que defendem que tal iniciativa era anti-mercosulina e com finalidades anti integracionais. Tal interpretação é altamente precipitada, haja vista que elas eram um complemento às suas atividades, constituindo uma rede de apoio crítico, que dialogava sobre seus problemas, entraves e contradições. Sobretudo os não identificados pelos governos nacionais. As Cúpulas foram essenciais para o Mercosul no sentido de criar um mecanismo de pressão para que decisões fossem tomadas e para que as demandas sociais fossem escutadas pelos órgãos regentes.

Os debates feitos no âmbito das Cúpulas não eram meramente articuladores, mas tinham impacto na agenda regional e nas decisões do bloco, é o que revela um dado referente a opinião de entrevistados da Unidade de Participação Social (UPS), que será detalhada adiante ainda neste tópico. Tal dado, advindo de entrevistas com agentes da UPS mostra que 65% dos respondentes acreditam que os debates feitos nas Cúpulas contribuíram para as ações do bloco, ademais, 50% dos respondentes afirmaram ter a Cúpula como seu único espaço de participação no Mercosul, o que significa que tal iniciativa era o único canal de acesso ao bloco.

Tendo em vista a exposição acima sobre a relevância das Cúpulas Sociais para o bloco e para a busca de uma maior ativação social nele, é perfeitamente possível dizer que elas

deixaram seu legado. Elas contribuíram para o aprofundamento de políticas sociais no Mercosul, ao mesmo tempo que aproximaram a população e setores da sociedade civil da esfera decisória do processo de integração, reduzindo assim o desafiador déficit democrático do bloco. Por outro lado, as Cúpulas enfrentaram diversas limitações políticas e de gestão, as quais não valorizaram sua relevância. Tais limitações estão amplamente relacionadas ao contexto do Mercosul pós-2016, período em que o bloco passou por um processo de reinvenção.

“Os avanços atingidos pela Cúpula Social foram possíveis porque, segundo os acordos e documentos da época, governo e Cúpula Social tinham os mesmos planos para o Mercosul. Por fim, a Cúpula Social como existia já pedia por um projeto de reinvenção. Com suas 18 edições e 9 anos de existência, os textos e trabalhos emitidos por ela começavam a ficar repetitivos e perder o fôlego e sofrer divisões internas, o que pode se dever também ao contexto social da época.” (SIMAN, 2021, pp. 79)

Além disso, na normativa oficial do bloco existe pouco reconhecimento interno sobre os efeitos e alcances das Cúpulas, os quais foram reconhecidos como feitos dos governos nacionais e dos órgãos decisórios. Esse foi um dos fatores que também contribuiu para o seu encerramento. Fato concluinte é: as cúpulas foram um importante representante da sociedade civil sobre as ações do bloco, sobre o combate ao déficit democrático e foram cruciais na condução democrática do processo de integração mercosulino.

“O apoio e simpatia incentivavam a participação e porosidade no processo de integração, que, em troca, criava uma relação de cidadania e revestia o bloco de reconhecimento e legitimidade.” (SIMAN, 2021, pp. 79)

Quando se trata das Cúpulas Sociais do Mercosul, é crucial mencionar sua principal articulação interna, a Unidade de Participação Social (UPS), criada através da Decisão CMC 65/10, e que teve seu funcionamento iniciado em 2013, em Montevidéu. Como um agente interno das Cúpulas a UPS é o órgão que afirma a participação social no Mercosul e a importância dessa participação como um canalizador da criação de cidadania, cumprindo um papel institucional com funções inéditas no bloco, sobretudo no que tange a consolidação de novos estágios de integração. (SIMAN, 2021)

A UPS foi inicialmente responsável pela organização das Cúpulas Sociais e, mesmo com o fim delas, é ainda hoje o principal canal de diálogo do bloco com organizações sociais. Uma de suas principais incumbências é informar a comunidade civil a forma como o Mercosul funciona, e como a população pode participar dele, compondo o processo decisório. Ainda que isso não ocorra pragmaticamente, a UPS se mantém firme e importante nessa missão. Inclusive, como um facilitador dessa tarefa, foi criado o *Guia para Participação de Organizações e Movimentos Sociais no Mercosul*, o qual estabelece um roteiro de quais são e como funcionam os órgãos do bloco, e como os atores sociais podem participar dele.

Em vista disso, é possível depreender que a UPS não consiste simplesmente em um canal de comunicação entre Mercosul e sociedade, contudo, consiste em um órgão de apoio para mecanismos de participação social já existentes no bloco. Ela busca democratizar, difundir e dotar de pragmatismo o organograma do bloco, por isso é um agente intrabloco altamente relevante no que tange o combate ao seu déficit democrático. Em substância, a UPS é um órgão dedicado exclusivamente para o fortalecimento político e institucional da relação entre o bloco e a participação popular. É um mecanismo fundamental na construção de uma cidadania regional. (SIMAN, 2021)

Sua explanação se faz necessária neste trabalho, haja vista que buscou-se aqui entender o quanto a mudança de organograma institucional do bloco influenciou em seu processo e dinamismo. A UPS foi criada para ser uma promotora disso, uma promotora de mudanças práticas no rumo democrático do bloco, tendo em vista que sua principal responsabilidade é fazer com que os atores sociais estabeleçam um mecanismo de pressão sobre o que é decidido, e gerar maior transparência nas informações emitidas pelo bloco.

Nesse sentido, é um órgão marcante no Mercosul, haja vista sua função inovadora e sua importância no fortalecimento político e institucional do bloco, ou seja, estabelecendo o início de uma relação de construção de cidadania.

“A UPS tem o objetivo de inserir um mecanismo de participação e responsividade entre a população e os órgãos do Mercosul, tendo a construção de cidadania apenas como consequência do processo, plano que pode ser sido colocado em espera por preocupações dos estados membros com a dispersão de poder dentro do bloco ou simplesmente pela mudança de prioridades políticas na convergência do sistema decisório central. Por outro lado, temos a primeira iniciativa ativa de construção de cidadania, concebida por um ambicioso plano característico de atores do poder centralizado, mas que pode, mesmo quando posto em ação, resultar em não construir essas identidades. Ainda assim, é importante notar que a iniciativa está sendo cumprida por ter como os principais idealizadores e executores os mecanismos decisórios do Mercosul.” (SIMAN, 2021, pp. 109)

Para finalizar essa explanação acerca dos rumos e esforços democráticos do bloco, é altamente válido citar a iniciativa do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), o qual na dinâmica atual do bloco não é tão representativo e significativo no quesito de fomento à participação social (SALLES, 2020). Ele foi fundado em 2009 a partir da Decisão CMC 14/09 e teve seu funcionamento dividido em duas gestões.

A primeira foi uma etapa fundacional, que durou até 2014, e consistiu na definição de diálogos institucionais e acordos políticos para seu devido funcionamento e comunicação com a sociedade civil. Já a segunda gestão, terminada entre 2015 e 2016, foi marcada por mudanças para atividades práticas como, por exemplo, a difusão de políticas públicas em direitos humanos, políticas de direitos de cidadania, direitos de minorias, entre outros. Nessa segunda gestão houve um esforço maior na promoção de atividades com a sociedade civil, tais como, consultas públicas e diálogos, reuniões promovidas pelo Instituto juntamente com organizações e setores da sociedade em que uma temática é definida e discutida. (SIMAN, 2021)

Algo importante de destacar, é que os diálogos e debates promovidos pelo IPPDH não são limitados à sociedade civil, porém se estende a órgãos internos do bloco, como Reuniões Especializadas, Grupos Ad Hoc, entre outros. Essas relações internas fazem com que o Instituto se configure como um órgão transversal no Mercosul, no sentido de atingi-lo e contemplá-lo por completo, considerando todas as suas instâncias e grupos internos. É uma iniciativa dos governos nacionais que é compartilhada por todo o bloco formando uma “rede de difusão de políticas públicas em direitos humanos para todas as áreas do Mercosul” (SIMAN, 2021). Além de manter conexão direta com os órgãos decisórios (CMC, GMC e CCM), o Instituto possui importantes relações com órgãos como o ISM, a UPS e a SM.

Nesse sentido, é possível dizer que tal órgão é metaforicamente uma “caixa de ressonância” dos debates nacionais, segundo documento normativo do próprio Instituto ((IPPDH, 2014:4).

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

É verídico definir o Instituto como um mecanismo pensado pelos Estados nacionais, porém que, pragmaticamente, foi construído por atores descentralizados visando servir a eles. Para o Mercosul, ele constitui uma instituição fundamental de compromisso do bloco com valores democráticos e com os direitos do cidadão. Sua lógica de “caixa de ressonância” é um modo inovador de condução de uma temática pelos Estados partes, simultaneamente ao fato de que atores descentralizados contribuem a partir de demandas a que foram terceirizados.

4. Conclusão

A partir do exposto acima, pode-se considerar que no período 2005-2019 o Mercosul passou por uma série de rearranjos institucionais e também orçamentários, promovidos por conta dos acontecimentos advindos do movimento da “Onda Rosa” e da convergência político ideológica dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, convergência essa que foi contrária às políticas neoliberais empregadas até então na América do Sul, principalmente. Como dito, no ano de 2003 estes líderes assumiram a presidência brasileira e argentina e, por decorrência deste e de outros acontecimentos políticos, este foi um ano extremamente simbólico para o Mercosul pois nele, por exemplo, foi assinado o *Consenso de Buenos Aires* que oficializou a nova agenda política exercida pelos dois principais membros do Mercosul, inclusive apontando diretamente os novos rumos da integração regional mercosulina.

Motivado por esse contexto, ainda no ano de 2003, houve o chamado *Relançamento do Mercosul* que consistiu no aprimoramento, inovação, e alargamento das instituições reguladoras do bloco tornando-as mais propícias à inclusão e ao atendimento das pautas sociais e participativas. Nesse sentido, houve uma “força-tarefa” dos estados partes e das presidências Pro Tempore em rever as normas existentes e mudá-las favorecendo a criação de instâncias como, por exemplo, o Parlasul, o IPPDH, a Secretaria do Mercosul e o próprio FOCEM haja vista que este busca promover uma convergência múltipla de todos os setores do bloco, contribuindo inclusive para o fortalecimento institucional dele.

Tendo em vista essa necessidade de rever sua institucionalidade, o Mercosul (seus agentes decisórios), especialmente a partir de 2003, criou os apresentados Grupos de Alto Nível, Grupos *Ad Hoc* e SGT's para trabalhar única e exclusivamente na promoção de novos projetos, novas decisões, novas políticas e novas instâncias e órgãos. Isso mostra que houveram muitas mudanças institucionais no bloco, sobretudo no que tange a criação de órgãos representativos, os quais, apesar de terem importância na dinâmica do bloco e serem importantes meios para o tratamento social do Mercosul, não tem poder decisório e, portanto, não tem voz ativa nos veredictos de seus rumos e diretrizes.

Os projetos de decisão destacados nos quadros, bem como os grupos apresentados são a prova de que houve modificações institucionais, que ampliaram as esferas de participação social mostrando um percurso mais preocupado com a agenda democrática. Contudo, durante o período estudado, essas mudanças institucionais não interferiram diretamente nas ações do

bloco e não trouxeram mudanças significativas em sua atuação no plano da integração regional.

No que diz respeito a sua evolução institucional e democrática, é possível deter algumas inferências e conclusões. O primeiro indício conclusivo é o de que o bloco, inclusive no atual momento, é extremamente dinâmico no sentido de estar em constante processo de alargamento institucional e também por apresentar uma crescente proliferação de órgãos internos, esse último devido ao aumento progressivo de sua complexidade de agendas. Cada vez mais o bloco passa a atender e lidar com novas pautas, que advém, sobretudo, de necessidades de sua sociedade civil.

Nesse sentido, o estudo aqui compilado demonstrou um interesse e geração de esforços por parte do bloco em atender crescentemente às diversas demandas sociais que surgem frequentemente no território mercosulino, e não apenas no quesito social, mas também de infraestrutura, demandas comerciais, diplomáticas e diversas outras. Houve um alargamento institucional que deve ser reconhecido, contudo, a eficácia das ações dos órgãos criados deixam dúvidas, as quais só podem ser respondidas a partir de um estudo voltado para políticas públicas. O que se depreende, ao menos do ponto de vista social e participativo, é que as iniciativas voltadas ao combate do déficit democrático não foram sustentáveis.

Não foram sustentáveis no sentido de não perdurarem por longo tempo e por não alcançarem um reconhecimento interno de sua importância. Instâncias como a UPS, as (findadas) Cúpulas Sociais, o IPPDH, e o FCES, por exemplo, obtiveram poucas ações efetivas no sentido de promover uma efetiva participação decisória nos rumos do bloco por parte da sociedade civil. Devido a falta de investimento, comprometimento e, até mesmo, relevância, hoje são órgãos enfraquecidos e de pouco pragmatismo.

Devido a essa conclusão, o estudo apontou para um cenário de presidencialismo exacerbado, isto é, o Mercosul ainda é um assunto de Estados Nacionais, de Presidências Pro Tempore. Seu alargamento institucional e seus esforços anti déficit democrático não transformaram, na prática, seu abismo participativo, o que é contraditório quando se fala de um bloco que, apesar de sua inicial lógica de regionalismo aberto, rompeu em grande medida com essa lógica, e teve fortes momentos de predomínio pós hegemônico. Ademais, é um bloco que, ao menos do ponto de vista de organograma, se mostra preocupado em atender sua população.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. C. V. M. Grandes transformações na América Latina? A onda rosa, a Bolívia e o contramovimento. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2016.

ARRETCHE, Marta. “A Agenda Institucional”. 2007.

BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. O Mercosul e a Nova Ordem Econômica Internacional. 2001.

BRICEÑO, José Ruiz; SELLESLAGHS, Joren; LOMBAERDE, Philippe de. The Changing Global Order. Cap. 12, Regionalism in Latin America: Eclectic, Multi-faceted and Multi-layered, p. 223-245, 2020.

BRICEÑO, José Ruiz. O Auge e a Crise do “Novo Mercosul” no Período Pós-Hegemônico (2003-2016). 2021.

BRICEÑO, José Ruiz; LOMBAERDE, Philippe De. Regionalismo Latino-Americano: Produção de saber e criação e importação de teoria. 2018.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. Political Science and Politics 44, No. 4. 2011, pp. 823-830.

CORAZZA, Gentil. O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf. Acesso em 10/10/2021.

ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL. Disponível em: [Estatuto da Cidadania do Mercosul - MERCOSUL \(mercotur.int\)](http://www.mercosur.int/estatuto-da-cidadania-do-merc-sul). Acesso em: 11/10/2021.

FERRER, Aldo. 1997. El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable. Comercio Exterior, v. 47, n. 5, pp. 347-354.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. “O Regionalismo pós-liberal e o resgate da agenda do desenvolvimento”. 2015.

Folha Online. “Leia a íntegra do Consenso de Buenos Aires”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml> .16/10/2003. Acesso em: 20/09/2020.

FOREIGN TRADE INFORMATION SYSTEM (SICE). “Integración y Funcionamiento Del Fondo Para La Convergencia Estructural y Fortalecimiento De La Estructura Institucional

Del MERCOSUR”. Disponível em:

<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805s.asp>. SICE, 2020b.

FOREIGN TRADE INFORMATION SYSTEM (SICE). “Convergência Estrutural no Mercosul e Financiamento do Processo de Integração”. Disponível em:

<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1904p.asp> . SICE, 2020c.

FOREIGN TRADE INFORMATION SYSTEM (SICE). “Continuidade do Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul”. Disponível em:

http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_022-2015_p.pdf. SICE, 2020d.

FOREIGN TRADE INFORMATION SYSTEM (SICE). “Reunião de Alto Nível para Análise Institucional do Mercosul”. Disponível

em:http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Resolutions/Res0610_p.pdf. SICE, 2020a.

FUENTES, Juan Alberto. El regionalismo abierto y La integración económica. Revista de La CEPAL, n. 53, p. 81-89, ago. 1994.

Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Disponível em:

<http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>.

Acesso em: 29/10/2020.

GAIM. “XXIII REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO DE ASSUNTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS DO MERCOSUL (GAIM)”. Disponível em:

https://calendario.mercosur.int/simfiles/docreuniones/74397_GAIM_2019_ACTA03_PT.docx . GAIM, 2019.

GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. “O declínio da “onda rosa” e os rumos da América Latina”. Disponível em:

<http://observatorio.repri.org/2018/06/04/o-declinio-da-onda-rosa-e-os-rumos-da-america-latina/>. 04/06/2018. Acesso em: 26/08/2020.

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO MERCOSUL: uma análise a partir do processo da União Europeia - Tainá Estanislau Siman Alves.

GENEYRO, Rodolfo R.; MUSTAPIC, Ana M. “Fortalecimiento de la Dimensión Parlamentaria e Institucional del Proceso de Integración”. Pautas para su futura evolución. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén(org.). Parlamentos e Instituciones en el Mercosur. Los nuevos desafíos. ClaeH, UPD-OEA: Montevideo, 2000.

HALL , Peter A & TAYLOR , Rosemary C. R. “As três versões do neo-institucionalismo”. Lua Nova, nº 58. São Paulo: CEDEC, 2003, pp. 193-223.

IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. 2007.

IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. 2007.

IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur). Memoria Institucional: 2009-2014. 2014. Disponível em: <<https://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/publicaciones/memoria-institucional-2009-2014/>>. Acesso em 12 Jun. 2020.

JAGUARIBE, Hélio. Mercosul e a nova ordem mundial. In: GRUPO DE REFLEXÃO (ed.). Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília: Funag, pp. 41-46, 2003.

MERCOSUL. Atas GMC e CMC. Disponível em: [SIM - Reuniones / Documentos Oficiales](#). Acesso em: 20/08/2019.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; CORREA, Clarissa Neto Ribeiro. Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais, Reflexões sobre Cultura. Cap. 2, Regionalismo na América Latina no século XXI, pp. 23 - 40, 2016.

MERCOSUL. Atas GMC e CMC. Disponível em: [SIM - Reuniones / Documentos Oficiales](#). Acesso em: 20/08/2019.

PEAS. Disponível em: [Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL \(PEAS\) - MERCOSUR](#). Acesso em: 10/10/2021.

PERES, Paulo Sérgio. “Comportamento ou instituições”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, nº 68. São Paulo: ANPOCS, 2008.

POWELL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul. J. (orgs.). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em: [SICE - MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto - Índice \(oas.org\)](#). Acesso em: 09/10/2021.

RAMOS, Hugo Daniel. “El “nuevo MERCOSUR”: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el período 2003-2013”. Dossiê: América Latina Independente: História, política, cultura e território. 2015.

REGULAMENTO INTERNO DO FCES. Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/RES_022-2012_PT.pdf.

RIBEIRO, Elisa de Souza. “Mercosul: sobre democracia e instituições”. 2012.

SANCHEZ-BADIN, Michelle Ratton. “É possível pensar em sociedade civil no MERCOSUL?”, Cena Internacional 2007, vol. 9, no 1, p. 37-56.

SANAHUJA, José Antônio. “La construcción de una región: Sudamérica y El regionalismo posliberal”. In CIENFUEGOS, M. e SANAHUJA, J. A. (eds.), Uma região em construção: UNASUR y La integración em América del Sur. Barcelona: Fundació CIDOB. 2010.

SICE, 2021a: [Res0610_p.pdf \(oas.org\)](#)

SICE, 2021b: [RES_037-2011_PT.pdf \(oas.org\)](#)

STEINMO, Sven. What is Historical Institutionalism? in PORTA, Donatella Della; 2008.

TILLY, Charles. Why and How History Matters. GOODIN, Robert E. e TILLY, Charles. Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2006.
THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Annu. Rev. Polit. Sci, 2. 1999, pp. 369–404.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Annu. Rev. Polit. Sci, 2. 1999, pp. 369–404.

UOL. “Entenda o que causou a crise financeira de 2008”. Disponível em:
<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/02/27/entenda-o-que-causou-a-crise-financiera-de-2008.htm> .27/02/2016. Acesso em: 08/09/2020.

UOL, 2021:
<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/02/19/pais-negocia-reduzir-tarif-a-externa-comum-do-mercosul.htm#:~:text=A%20TEC%20%C3%A9%20a%20tarifa,m%C3%A9dia%20em%2013%2C5%25.>

VENTURA, Deisy. “As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia.”. Os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003.

Video-aula nº 1 - Mercosul: Estado geral da integração - Prof. Marcus Salles. Marcus Salles. Video-aula nº 1 - Mercosul: Estado geral da integração. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=An95wO6yOWQ&list=PLfu3UeeiNMttzuqZYwpwLV19vGaLDmXgT&index=11>. Acesso em: 09/09/2021.

Video-aula nº 2 - Mercosul: evolução jurídico-institucional - Prof. Marcus Salles. Marcus Salles. Video-aula nº 2 - Mercosul: evolução jurídico-institucional - Prof. Marcus Salles. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=I6iP2l_yfQM&list=PLfu3UeeiNMttzuqZYwpwLV19vGaLDmXgT&index=11. Acesso em: 10/09/2021.

Video-aula nº 7 - Dimensão Social do Mercosul e o Estatuto da Cidadania - Prof. Marcus Salles. Marcus Salles. Video-aula nº 7 - Dimensão Social do Mercosul e o Estatuto da Cidadania - Prof. Marcus Salles. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=RlgrvZJ-T1o&list=PLfu3UeeiNMttzuqZYwpwLV19vGaLDmXgT&index=5>. Acesso em: 10/09/2021.