

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO

DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA

Descontinuidades do Regionalismo Sul-Americano: os atores brasileiros e o Mercosul

São Paulo

2025

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA

Descontinuidades do Regionalismo Sul-Americano: os atores brasileiros e o Mercosul

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

Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

São Paulo

2025

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

Baptista, João Victor da Motta.
B222 Descontinuidades do regionalismo sul-americano : os atores
brasileiros e o Mercosul / João Victor da Motta Baptista. – São
Paulo, 2025.

213 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2025.

1. MERCOSUL – Séc. XXI. 2. Países do Mercosul –
Integração econômica – Séc. XXI. 3. Países do Mercosul –
Relações econômicas exteriores – Brasil. I. Título.

CDD 337.18

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A pesquisa revela como e por que o Mercosul sobrevive a crises, evidenciando o papel de distintos grupos sociais. Compreender essa dinâmica é vital para que a integração regional se torne mais democrática, inclusiva e focada em benefícios para toda a população, construindo um futuro mais coeso para a América do Sul.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The research reveals how and why Mercosur survives crises, highlighting the role of diverse social groups. Understanding this dynamic is vital for making regional integration more democratic, inclusive, and focused on benefits for every person, building a more cohesive future for South America.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

La investigación revela cómo y por qué el Mercosur sobrevive a las crisis, destacando el papel de distintos grupos sociales. Comprender esta dinámica es vital para que la integración regional sea más democrática, inclusiva y centrada en beneficios para todos, construyendo un futuro más cohesivo para Sudamérica.

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA

Descontinuidades do Regionalismo Sul-Americano: os atores brasileiros e o Mercosul

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

Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof^a. Dr^a Regiane Nitsch Bressan (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr Guilherme Augusto Guimarães Ferreira (Universidade Federal de São Paulo)

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

Prof^a. Dr^a Bárbara Carvalho Neves (Universidade Positivo)

São Paulo, 13 de outubro de 2025.

À minha família, Ruth, Amanda e Bárbara.

AGRADECIMENTOS

Ao povo brasileiro, verdadeiro financiador de toda a ciência produzida neste país. À universidade pública, gratuita e de qualidade, que me permitiu construir uma trajetória de reflexão crítica. Que este patrimônio, erguido por tantas gerações, siga sendo um espaço de resistência; que o caminho da ciência e do conhecimento sejam a resposta em tempos de negacionismo. Que o saber aqui produzido sirva sempre para a construção de uma sociedade radicalmente democrática, justa e libertadora.

À Karina Lilia Pasquariello Mariano, minha gratidão transcende o papel formal de orientadora. Por anos tive o privilégio de conviver com sua generosidade acadêmica, rigor analítico e inestimável contribuição para os estudos de integração regional. Agradeço pela confiança, pela paciência e por cada conversa que me transformou ao longo desta jornada. Agradeço imensamente aos membros da banca: Bárbara e Guilherme, que desde a qualificação contribuíram com esta tese; e Regiane e Leonardo, que desde o mestrado contribuem com minha trajetória acadêmica.

Aos meus amigos e às amigas do PPGRi San Tiago Dantas, que a vida acadêmica me presenteou: Artur, Letícia, Leonardo, Mariana, Gabriela, Pedro, Carlos e Lucas, companheiros desde o mestrado, cujas conversas, angústias e risadas partilhadas foram alicerce; e Carolina, Nathana, Jorge e Heitor, com quem tive o privilégio de dividir a caminhada no doutorado. A jornada do doutorado é longa e, por vezes, solitária, mas tive o privilégio de não caminhar só.

Aos colegas do Observatório de Regionalismo, agradeço por poder vivenciar o crescimento e desenvolvimento de nosso grupo de pesquisa. A todos os trabalhadores do PPGRi, especialmente a Giovanna e Graziela, meu muito obrigado. Aos amigos e amigas, companheiros e companheiras, colegas de trabalho, que de alguma forma colaboraram e me apoiaram com essa trajetória. Aos representantes das organizações e entidades que generosamente dividiram suas memórias, experiências e tempo, emprestando suas vozes para que esta pesquisa pudesse existir.

À Bárbara, meu amor e minha companheira de vida, por me apoiar em cada momento de dúvida e em cada pequena vitória.

À minha irmã, seu apoio incondicional e exemplo são um farol em minha vida.

À minha mãe, a quem dedico tudo que sou e tudo que conquistei. Sua força e seu amor infinito pavimentaram meu caminho, para além do que qualquer palavra descreveria.

O aspecto da crise moderna, que se lamenta como ‘onda de materialismo’, está ligado ao que se chama ‘crise de autoridade’. Se a classe dominante perdeu o consenso, isto é, deixou de ser ‘dirigente’, mas unicamente ‘dominante’, detentora da pura força coercitiva, isso justamente significa que as grandes massas se distanciaram das ideologias tradicionais, já não acreditam no que antes acreditavam etc. A crise consiste propriamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: nesse interregno ocorrem os fenômenos mórbidos mais variados (Gramsci, 2024, p. 35).

RESUMO

A presente tese investiga o Mercosul e as razões para a descontinuidade da agenda social e participativa do ciclo pós-hegemônico, em um contexto regional marcado por experiências sobrepostas e descontínuas. O objetivo central é compreender por que o regionalismo consensualizado nos anos 2000 não se sustentou política e socialmente na década seguinte, analisando as instâncias de participação, mapeando os principais atores sociais e econômicos brasileiros engajados, como as confederações patronais, as centrais sindicais, as organizações do campo, e organizações não governamentais, suas percepções da integração regional, e as agendas prioritárias que construíram. Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa, utilizando o Mercosul como estudo de caso e focando em atores brasileiros. Incluiu revisão bibliográfica e documental, além de análise de conteúdo qualitativa e quantitativa de atas e anexos de reuniões dos mecanismos de participação social do Mercosul (FCES, SGT-10, REAF e RMAAM), segmentada em três períodos históricos (1990s-2002, 2003-2015, 2016-2024). A pesquisa também envolveu entrevistas semiestruturadas em profundidade com representantes dos atores brasileiros. Os resultados apontam que os mecanismos e as agendas dos anos 2000 não se sustentaram por terem sido intencionalmente implementados em institucionalidades flexíveis e de baixo poder vinculante, sem expectativas de mudança no processo decisório regional, revelando sua natureza de projeto conjuntural. A análise demonstrou que atores econômicos priorizam a liberalização comercial e a flexibilização tarifária, buscando inserção global e ganhos tangíveis. Em contraste, atores sociais, como as centrais sindicais, os movimentos do campo e as ONGs, defendem uma integração mais ampla, com foco em direitos sociais e desenvolvimento produtivo, mas enfrentam barreiras significativas de participarem da agenda central do bloco. Concluiu-se que a resiliência do Mercosul não advém de sua solidez institucional, mas de sua capacidade de acomodar interesses conflitantes sem resolvê-los. A participação social, embora valorizada para a legitimidade, permanece secundária e consultiva, limitada por fatores como financiamento, transparência e poder decisório. As crises do bloco são, paradoxalmente, o sucesso de sua função primordial de gerir conflitos, mantendo um equilíbrio favorável às elites dominantes, em um modelo de regionalismo líquido que se adapta às oscilações políticas sem rupturas estruturais.

Palavras-chave: Mercosul; regionalismo sul-americano; atores sociais; atores econômicos; participação social; institucionalidade; agenda.

ABSTRACT

This thesis investigates Mercosur and the reasons for the discontinuity of its social and participatory agenda of the post-hegemonic cycle, in a regional context marked by overlapping and discontinuous experiences. The central objective is to understand why the consensual regionalism of the 2000s was not politically and socially sustained in the following decade, by analyzing the instances of participation, mapping the main Brazilian social and economic actors involved — such as business confederations, trade union centrals, rural organizations, and non-governmental organizations — their perceptions of regional integration, and the priority agendas they constructed. Methodologically, the research is qualitative, using Mercosur as a case study and focusing on Brazilian actors. It included a literature and documentary review, as well as qualitative and quantitative content analysis of minutes and annexes from meetings of Mercosur's social participation mechanisms (FCES, SGT-10, REAF, and RMAAM), segmented into three historical periods (1990s–2002, 2003–2015, 2016–2024). The research also involved in-depth semi-structured interviews with representatives of Brazilian actors. Results indicate that the mechanisms and agendas of the 2000s were not sustained because they were intentionally implemented in flexible institutional frameworks with low binding power, without expectations of changing the regional decision-making process, revealing their nature as a conjunctural project. The analysis showed that economic actors prioritize trade liberalization and tariff flexibility, seeking global integration and tangible gains. In contrast, social actors, such as trade union centrals, rural movements, and NGOs, advocate for a broader integration focused on social rights and productive development but face significant barriers to participating in the bloc's central agenda. It was concluded that Mercosur's resilience does not stem from its institutional solidity but from its ability to accommodate conflicting interests without resolving them. Social participation, although valued for legitimacy, remains secondary and consultative, limited by factors such as funding, transparency, and decision-making power. The bloc's crises are, paradoxically, the success of its primary function of managing conflicts, maintaining a balance favorable to the dominant elites in a model of liquid regionalism that adapts to political fluctuations without structural ruptures.

Keywords: Mercosur; South American regionalism; social actors; economic actors; social participation; institutionality; agenda.

RESUMEN

La presente tesis investiga el Mercosur y las razones de la discontinuidad de la agenda social y participativa del ciclo poshegemónico, en un contexto regional marcado por experiencias superpuestas y discontinuas. El objetivo central es comprender por qué el regionalismo consensuado en los años 2000 no se sostuvo política y socialmente en la década siguiente, analizando las instancias de participación, mapeando los principales actores sociales y económicos brasileños involucrados, como las confederaciones patronales, las centrales sindicales, las organizaciones del campo y las organizaciones no gubernamentales, sus percepciones de la integración regional y las agendas prioritarias que construyeron. Metodológicamente, la investigación es cualitativa, utilizando el Mercosur como estudio de caso y centrándose en actores brasileños. Incluyó una revisión bibliográfica y documental, además de un análisis de contenido cualitativo y cuantitativo de actas y anexos de reuniones de los mecanismos de participación social del Mercosur (FCES, SGT-10, REAF y RMAAM), segmentada en tres períodos históricos (1990s-2002, 2003-2015, 2016-2024). La investigación también incluyó entrevistas semiestructuradas en profundidad con representantes de los actores brasileños. Los resultados señalan que los mecanismos y agendas de los años 2000 no se sostuvieron por haber sido implementados intencionalmente en institucionalidades flexibles y de bajo poder vinculante, sin expectativas de cambio en el proceso decisorio regional, revelando su naturaleza de proyecto coyuntural. El análisis demostró que los actores económicos priorizan la liberalización comercial y la flexibilización arancelaria, buscando la inserción global y ganancias tangibles. En contraste, los actores sociales, como las centrales sindicales, los movimientos del campo y las ONG, defienden una integración más amplia, con un enfoque en los derechos sociales y el desarrollo productivo, pero enfrentan barreras significativas para participar en la agenda central del bloque. Se concluyó que la resiliencia del Mercosur no proviene de su solidez institucional, sino de su capacidad para acomodar intereses conflictivos sin resolverlos. La participación social, aunque valorada para la legitimidad, permanece secundaria y consultiva, limitada por factores como el financiamiento, la transparencia y el poder decisorio. Las crisis del bloque son, paradójicamente, el éxito de su función primordial de gestionar conflictos, en un modelo de regionalismo líquido que se adapta a las oscilaciones políticas sin rupturas estructurales.

Palabras clave: Mercosur; regionalismo sudamericano; actores sociales; actores económicos; participación social; institucionalidad; agenda.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 — Frequência das categorias por ano	155
Gráfico 2 — Frequência das categorias por mecanismo.....	157
Gráfico 3 — Dispersão das Subcategorias por ano.....	158

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 —	Conteúdos das reuniões do FCES (1996-1998).....	130
Tabela 2 —	Conteúdos das reuniões do SGT-10 (1992-2002).....	132
Tabela 3 —	Conteúdos das reuniões da REM (1998-2002).....	134
Tabela 4 —	Conteúdos das reuniões do FCES (2003-2015)	136
Tabela 5 —	Conteúdos das reuniões do SGT-10 (2003-2015)	139
Tabela 6 —	Conteúdos das reuniões da REM/RMAAM (2003-2015)	141
Tabela 7 —	Conteúdos das reuniões da REAF (2005-2015)	143
Tabela 8 —	Conteúdos das reuniões do FCES (2019-2024)	146
Tabela 9 —	Conteúdos das reuniões do SGT-10 (2016-2024)	148
Tabela 10 —	Conteúdos das reuniões da RMAAM (2017-2024)	150
Tabela 11 —	Conteúdos das reuniões da REAF (2016-2024)	152

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira Organizações Não Governamentais
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ASC	Aliança Social Continental
CAN	Comunidade Andina
CAS	Conselho de Ministros de Agricultura do Cone Sul
CCCM	Conselho das Câmaras de Comércio do Mercosul
CCSCS	Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul
CEAL	Conselho Empresarial da América Latina
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
Celac	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEMPED	Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito
CES	Confederação Europeia de Sindicatos
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIOSL	Confederação Internacional de Sindicatos Livres
CIM	Conselho Industrial do Mercosul
CIU	Câmara de Indústrias do Uruguai
CLAT	Central Latinoamericana de Trabalhadores
CLOC	Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo
CMC	Conselho do Mercado Comum
CMT	Confederação Mundial do Trabalho
CNA	Confederação Nacional de Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONAQ	Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
CONTRAF-Brasil	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na

	Agricultura Familiar
COPROFAM	Confederação Internacional de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRI	Conselho de Relações Internacionais
CSA	Confederação Sindical de Trabalhadores das Américas
CSL	Comissão Sociolaboral
CSI	Confederação Sindical Internacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAAS	Diálogo de Assunção para a Agenda Social e a Agenda 2030
DJAIs	Declarações Juradas Antecipadas de Importação
DSL	Declaração Sociolaboral
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EUDR	Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento
FAF Mercosul	Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul
FARM	Federação das Associações Rurais do Mercosul
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FecomercioSP	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FS	Força Sindical
FSM	Fórum Social Mundial
GMC	Grupo Mercado Comum
Iadesil	Instituto Americano para o Desenvolvimento do Sindicalismo Livre
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos
ISM	Instituto Social do Mercosul
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
Master	Movimento dos Agricultores Sem Terra
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MMM	Marcha Mundial de Mulheres
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPP	Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
ODM	Objetivos do Milênio
ODM	Observatório da Democracia do Mercosul
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMT	Observatório do Mercado de Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
ORIT	Organização Regional Interamericana de Trabalhadores
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PLADA	Plataforma de Desenvolvimento das Américas
PNETD	Planos Nacionais de Emprego e Trabalho Decente
PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
RAADH	Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul
RAFRO	Reuniões de Autoridades sobre Afrodescendentes
RAPIM	Reuniões de Autoridades sobre Povos Indígenas
Rebrip	Rede Brasileira Pela Integração dos Povos
REAF	Reunião Especializada de Agricultura Familiar
REM	Reunião Especializada da Mulher

RMAAM	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SGT-10	Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social
SGT	Subgrupos de Trabalho
TEC	Tarifa Externa Comum
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UIA	União Industrial Argentina
UIP	União Industrial Paraguuaia
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	Perspectivas teórico-metodológicas para os debates de regionalismo.....	24
1.2	Procedimentos e técnicas de pesquisa.....	30
1.3	Estrutura da Tese.....	34
2	DESCONTINUIDADES DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO E OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL.....	36
2.1	Regionalismo sul-americano: uma história descontínua.....	37
2.2	Desenvolvimento institucional do Mercosul e a participação social.....	45
2.3	Mercosul e a histórica de baixa institucionalidade.....	54
2.4	Reflexões parciais.....	59
3	ATORES ECONÔMICOS BRASILEIROS E O MERCOSUL.....	62
3.1	A experiência da participação social do patronato brasileiro no Mercosul	62
3.2	Confederação Nacional da Indústria (CNI).....	66
3.3	Confederação Nacional de Agricultura (CNA).....	74
3.4	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)	79
3.5	A agenda de integração dos atores econômicos brasileiros no Mercosul.....	84
3.6	Reflexões parciais.....	91
4	ATORES SOCIAIS BRASILEIROS E O MERCOSUL.....	93
4.1	As organizações da sociedade civil latino-americanas e a dimensão internacional.....	93
4.2	Sindicalismo brasileiro e o Mercosul.....	98
4.3	Organizações do campo brasileiras e o Mercosul.....	106
4.4	Organizações não governamentais brasileiras e o Mercosul.....	113
4.5	A agenda de integração dos atores sociais brasileiros no Mercosul.....	118
4.6	Reflexões parciais.....	122
5	AGENDA DE DEBATE DO MERCOSUL: O CONTEÚDO DAS REUNIÕES COM A SOCIEDADE CIVIL.....	124
5.1	Categorias e subcategorias de análise.....	125
5.2	Regionalismo aberto: os anos 1990-2002	129
5.3	Regionalismo pós-hegemônico: os anos 2003-2015.....	135
5.4	Ruptura e descontinuidades: os anos 2016-2024.....	145

5.5	Evolução da agenda dos mecanismos de participação ao longo das décadas.....	154
5.6	Reflexões parciais.....	160
6	MERCOSUL: RELEVÂNCIA, RESILIÊNCIA E A DISPUTA DA AGENDA PELOS ATORES BRASILEIROS.....	163
6.1	Participação social, agenda política e o regionalismo sul-americano.....	164
6.2	Mercosul: por quê, para quê e para quem?.....	175
6.3	Relevância e resiliência dos processos de integração sul-americana.....	182
6.4	Reflexões finais.....	191
	REFERÊNCIAS.....	194
	APÊNDICE A — QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS	212

1 INTRODUÇÃO

O regionalismo sul-americano possui um largo histórico de organizações que se desenvolveram a partir da segunda metade do século XX nas distintas ondas de integração regional (Hurrell, 1995). Parte-se das organizações do velho regionalismo, fortemente relacionadas ao modelo de desenvolvimento econômico de Industrialização por Substituição de Importações (Botto, 2015); as institucionalidades do regionalismo aberto assentadas na crescente interdependência regional e na liberalização comercial (Aguilar, 2003; Corazza, 2006); as organizações do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (Sanahuja, 2010; Veiga; Rios, 2007; Riggirozzi; Tussie, 2012); e as recentes iniciativas vinculadas ao regionalismo líquido (Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

Os estudos sobre o regionalismo sul-americano com frequência apontam avanços nos aspectos econômicos e comerciais, mas, no que se refere ao debate institucional e social, este foi permeado por críticas à sua baixa institucionalidade e à participação social nem sempre bem-desenvolvida. No geral, estudos apontam a existência de um padrão que se inicia com entusiasmo político, sucedido por uma crise (retórica, de eficácia e ideológica) e, por fim, a sucessão por outra iniciativa que, após alguns anos, somar-se-á à lista de processos “mortos-vivos” (Pozo, 2019).

Na última década, Nolte e Weiffen (2020) argumentam que o regionalismo se encontra sob pressão¹ na Europa — com a crise da Zona do Euro, o *Brexit*², as crises dos migrantes e refugiados — e na América Latina — com a estagnação e o declínio da cooperação regional, como o desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a ausência de liderança regional. Para os autores, esses fatores de pressão podem resultar em dois processos: resiliência ou desintegração (Nolte; Weiffen, 2020).

Nesse contexto de ciclos de avanço e estagnação, e diante das recentes pressões, emergem iniciativas vinculadas a um regionalismo líquido (Mariano; Bressan; Luciano, 2025), caracterizado por compromissos flexíveis e pela primazia da soberania nacional, o que impacta sua capacidade de resiliência ou desintegração. A presente tese se utilizará da compreensão dessa natureza líquida para estudar como esta molda a trajetória do Mercosul e os impactos da emergência de novas institucionalidades.

¹No original, “*regionalism under stress*”.

²Termo derivado da junção de “*Britain*” (Grã-Bretanha) e “*exit*” (saída), que designa o processo de retirada do Reino Unido da União Europeia. A decisão foi tomada em um referendo popular em 2016 e a saída foi oficializada em 31 de janeiro de 2020.

Nesse sentido, a presente tese se aprofunda, a partir dos limites dos mecanismos de integração regional na América do Sul, na percepção dos atores sociais e econômicos brasileiros sobre o Mercosul. O desenvolvimento da pesquisa buscou mobilizar suas respostas por meio do estudo do Mercosul, iniciativa de integração regional criada no início dos anos 1990 que foi de vital importância ao longo dos seus mais de trinta anos e vivenciou transformações durante seus ciclos. Do mesmo modo, o estudo mobilizou informações acerca da atuação da sociedade civil organizada, com o intuito de compreender os diferentes projetos políticos em disputa sobre o bloco regional, em face de seus impactos sobre a percepção das crises e dos limites dos processos de integração regional.

Por meio do Mercosul, a tese debate o papel das instabilidades governamentais nos processos de integração regional, bem como verifica as consequências dos processos cíclicos na região para a transformação das instituições e dos seus processos. A opção pelo caso mercosulino ocorre em virtude de sua longevidade como organização, mantendo protagonismo e sendo na maior parte do tempo prioridade da política externa de seus países membros, mesmo com as diferenças ideológicas.

A relevância do estudo do Mercosul fundamenta-se também nas recentes pressões pela fragmentação do bloco advindas desde o governo de Jair Bolsonaro no Brasil e, mais recentemente, o governo Javier Milei na Argentina. Esses governos trouxeram à pauta as demandas de revisão de aspectos centrais da instituição, como negociar acordos externos em bloco, e de flexibilização das estruturas dos acordos vigentes, em busca de um Mercosul *à la carte* (Ventura, 2003; Hofmann; Mérand, 2012), por meio da qual os países membros optariam por quais mecanismos permaneceriam membros. Com isso, há maior possibilidade de compreender quais motores políticos, econômicos e ideológicos garantem sua resiliência (por hora) frente às distintas crises internas e externas que não ocorreram em outras iniciativas.

A análise da tese aponta que a resiliência e os rumos do Mercosul estão intrinsecamente ligados ao protagonismo do Brasil. Dada sua dimensão econômica, política e demográfica, nenhuma iniciativa de fôlego na América do Sul poderá prosperar sem a liderança ou o consentimento ativo brasileiro. Paradoxalmente, o principal obstáculo reside na incapacidade do Brasil de forjar um consenso doméstico minimamente estável sobre o que espera da integração, o que faz com que a região permaneça refém das oscilações políticas e de declarações conjunturais.

Para tanto, a análise realiza uma discussão sobre as disputas políticas entre os distintos atores sociais brasileiros no bloco para compreender a posição e as agendas das principais elites políticas brasileiras no Mercosul e, conseqüentemente, identificar qual é o impacto da

capilaridade entre os atores sociais para sustentar processos integracionistas. Os atores sociais brasileiros incluídos na pesquisa foram selecionados com o objetivo de apresentar uma amostra representativa em referência à efetiva participação nos espaços institucionais do Mercosul — nos Subgrupos de Trabalho (SGT), no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e nas Reuniões Especializadas.

A sociedade civil é importante palco de disputas e construção de consensos políticos entre as forças sociais, logo, favorece uma melhor compreensão sobre a constituição dos interesses que prevalecem nas disputas políticas. Portanto, é essencial compreender que diferentes atores têm diferentes relatos e suas próprias narrativas sobre crises explícitas ou implícitas. Ou seja, as crises levam a interpretações distintas na medida em que os atores buscam: dar sentido à crise; atribuir culpa ideológica, institucional, técnica e pessoal ou organizacional; traçar futuros alternativos; entre outras questões (Jessop, 2015).

A tese tem como objeto de investigação o papel dos atores econômicos e sociais para o regionalismo sul-americano, com foco na participação social no Mercosul. Em síntese, a pergunta de pesquisa central é: **Por qual(is) razão(ões) o regionalismo consensuado nos anos 2000 não se sustentou política e socialmente na década posterior?** Essa pergunta intenta refletir prioritariamente sobre a gênese das constantes reformas e relançamentos do regionalismo sul-americano e os impactos da não continuidade para o desenvolvimento dessas iniciativas, e, conseqüentemente, para a autonomia dos Estados sul-americanos no Sistema Internacional.

Como desdobramento, outras questões foram trabalhadas em relação ao problema central dessa exploração, com intuito de compreender a contribuição e relevância dos atores sociais e econômicos para a resiliência do Mercosul, os limites das reformas e relançamentos do bloco, e as razões para o não funcionamento dos mecanismos de participação oriundos da *Onda Rosa*³. Com isso, alguns conceitos-chave para os estudos regionais foram mobilizados, tais quais: institucionalidade, agenda e participação social.

Nos estudos de regionalismo, recorrentemente aparece a necessidade de compartilhamento de valores básicos entre uma comunidade de Estados para a difusão e a consolidação de uma cultura política dominante (Mijares; Nolte, 2018). No entanto, nosso problema se insere, de um lado, no contexto em que os novos nacionalismos questionam a democracia e a integração regional; e, de outro, em processos que explicitam que a integração

³Termo utilizado por Panizza (2006), entre outros autores, para definir o fenômeno na virada do século XXI de vitórias eleitorais da esquerda e centro-esquerda na América Latina, em países como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Honduras, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Paraguai.

latino-americana não criou raízes (Malamud, 2019). Nesse cenário, questiona-se a governança global construída até o momento, bem como suas distintas modalidades regionais e nacionais, frutos da globalização neoliberal (Serbin, 2018).

Sanahuja (2018) considera a atual crise do regionalismo para além de um fenômeno cíclico, pois expressa os limites do modelo econômico financeirizado vigente — sua desconexão com a economia produtiva, a falta de regulação e os altos riscos para a estabilidade do sistema. Para o autor, esse processo é o encerramento do ciclo pós-fordista frente às novas mudanças tecnológicas e digitais que afetaram profundamente as políticas fiscais, de emprego, de bem-estar social e toda a presente organização social e política (Sanahuja, 2018).

Tais fatores, associados à crise de governança, às dificuldades dos Estados e das democracias ocidentais, abriram brechas para o questionamento das elites políticas favoráveis à globalização, ocasionando amplo descontentamento social e possibilitando o surgimento de novos atores contrários aos processos de integração regional — muitos dos quais de extrema-direita (Sanahuja, 2017). Essa emergência aponta para uma crise de legitimidade e representatividade do Estado (e de suas principais elites hegemônicas), observada nos processos políticos recentes da União Europeia — com o *Brexit* — e nos processos latino-americanos. A desintegração da América do Sul ressalta um problema de ação coletiva, agravado pela ausência de líderes regionais ou ameaças percebidas coletivamente (Mijares; Nolte, 2018).

Assim, a formação de agenda, ou *agenda-setting*, constitui um importante ponto de partida para a compreensão do funcionamento das organizações e instituições regionais, pois a questão de “quem define a agenda” e “quais temas são considerados dignos de atenção” não é um exercício técnico ou neutro. Pelo contrário, é uma manifestação fundamental de poder que determina os contornos do debate regional, as dinâmicas de funcionamento das institucionalidades, e a efetividade dos mecanismos de integração regional.

O Mercosul sempre se apresentou como uma estratégia comum de cooperação das burguesias nacionais e das burocracias estatais, independente das concepções políticas governamentais (Granato, 2020). O bloco consolidou-se politicamente com base em poucas elites políticas e imerso em profundo *déficit* democrático, baixa legitimidade social e problemas institucionais. A relação com as burguesias locais forjou os principais problemas de governança do bloco e se acomodou nos interesses dessas forças de alinhamento ao capital externo na ausência de um projeto de desenvolvimento regional (Fuser, 2017).

Inicialmente, a pesquisa partiu de uma hipótese pautada na incapacidade da *conjuntura crítica* gerada pelo alinhamento político da primeira década dos anos 2000 de superar a *dependência da trajetória* de baixa institucionalidade do Mercosul. No entanto, após o

desenvolvimento da pesquisa, passamos a compreender que o Mercosul não vivenciou uma conjuntura crítica nos anos 2000, para que fosse possível, no pressuposto institucionalista histórico, uma superação da trajetória de baixa institucionalidade.

Mariano, Ferreira e Neves (2023) propõem uma perspectiva crítica do conceito de *conjuntura crítica* que aponta quatro elementos que nos ajudariam a identificar esse fenômeno: expectativa, incerteza, coalizão de sustentação e capacidade institucional. Assim, o Mercosul não viveu uma conjuntura crítica no sentido de um período de redução dos constrangimentos institucionais no qual mudanças significativas fossem possíveis. Os autores ainda ressaltam que a resiliência do bloco é atribuída à consolidação de “retornos positivos” para atores governamentais e não governamentais, como setores industriais que percebem o bloco como uma proteção, o que gera apoio contínuo à manutenção do arranjo regional estabelecido.

Em consequência, não seria possível superar o histórico *déficit* democrático e o baixo engajamento social do bloco, que possibilitou no momento de instabilidade o esvaziamento e a perda de centralidade das agendas e agências oriundas das políticas da Onda Rosa, mesmo quando funcionavam e geravam resultados. Nesse sentido, compreendemos que a institucionalização é essencial para a continuidade e o desenvolvimento dos processos políticos, bem como a percepção de que existem ganhos mútuos na permanência desses mecanismos para os distintos atores sociais. No entanto, a institucionalidade não é um elemento único para explicar e analisar os processos regionais na América do Sul, sendo necessário compreender a formação das agendas e o alinhamento dessas com os blocos de poder que conduzem cada período histórico.

Dessa forma, ao longo da reflexão passamos a adotar uma nova hipótese central para a descontinuidade no regionalismo sul-americano: **os mecanismos e as agendas dos anos 2000 não se sustentaram porque foram um projeto implementado de forma contingente, sem alterar a estrutura decisória do Mercosul.** Esse minimalismo institucional congênito permitiu que a agenda pós-hegemônica fosse revertida sem encontrar resistência estrutural, revelando sua natureza de projeto conjuntural, e não de um projeto regional de longo prazo. Em essência, essa estrutura, deliberadamente mantida enxuta, atende aos interesses de poderosos atores econômicos que se beneficiam de um regionalismo limitado, em detrimento do projeto de integração ampla defendido por atores sociais.

A construção da pesquisa em diálogo com as perspectivas dos principais atores sociais (confederações patronais, sindicatos e organizações sociais) mercosulinos intenta ecoar as sínteses políticas dessas organizações e compreender quais são as concepções do regionalismo sul-americano — hegemônicas e contra-hegemônicas — que materializam as disputas políticas

em torno do bloco. Dessa forma, aprofundar uma reflexão sobre a solidez dos consensos políticos construídos nos governos progressistas brasileiros e compreender em que medida os grupos sociais que deram sustentação a esse projeto político apoiavam ou não tais proposições.

A partir de distintas perspectivas teóricas, a tese pretende aprofundar os debates sobre o regionalismo sul-americano no intuito de compreender suas limitações e a gênese de suas consecutivas crises. O objetivo é que a pesquisa contribua para um melhor entendimento dos processos de integração regional por meio das experiências e sínteses constituídas com o esgotamento do regionalismo pós-hegemônico.

Nesse cenário, a tese propõe que a compreensão da dinâmica do Mercosul e de sua resiliência reside na análise da disputa contínua pela agenda do bloco. De um lado, encontram-se as elites econômicas, que priorizam a liberalização comercial e a flexibilização tarifária como forma de inserção global. De outro, os atores sociais, que defendem uma integração mais ampla, com foco em direitos sociais, desenvolvimento produtivo e politização. O Mercosul, portanto, se configura como um espaço onde essas visões antagônicas coexistem, garantindo sua relevância ao servir a propósitos materiais diversos.

A pesquisa busca refletir sobre os distintos projetos políticos e ideológicos que disputam a agenda dos mecanismos regionais, em face da experiência de atuação de distintos atores econômicos e sociais brasileiros no Mercosul. Em síntese, **buscamos analisar as posições dos atores econômicos e sociais brasileiros para identificar como a disputa entre seus distintos projetos de integração contribuiu para a descontinuidade da agenda social e política do Mercosul no ciclo pós-hegemônico.**

De forma **específica**, a tese tem o objetivo de:

- a. identificar as principais instâncias e espaços de participação social no Mercosul;
- b. mapear os principais atores sociais e econômicos brasileiros engajados nos processos de integração regional no século XXI;
- c. compreender a percepção sobre integração regional dos principais grupos sociais/elites políticas brasileiras;
- d. e refletir sobre as agendas de debate produzidas pela relação desses atores com a institucionalidade do Mercosul.

Estudos ressaltam a importância da participação sindical, empresarial e parlamentar, bem como de ONGs, movimentos sociais e intelectuais, no Mercosul (Moravcsik, 1997; Haas, 2004). O presente trabalho se insere nessa reflexão da centralidade dos atores sociais e das elites políticas para o processo de integração regional, por meio das centrais sindicais, das

confederações patronais e dos movimentos sociais. De igual maneira, pretende-se compreender como as dinâmicas nacionais brasileiras influenciam as dinâmicas do Mercosul e a importância das agendas apresentadas nos mecanismos de participação social para o engajamento desses atores.

A pesquisa centrada nos atores econômicos e sociais tem intenção de compreender as posições desses atores na sociedade civil e seus reflexos nas agendas e estruturas de Estado; bem como observar a capilaridade das propostas de um regionalismo para além da agenda econômica dentre os dirigentes dessas entidades e as lideranças políticas nacionais. A análise visa a compreender os potenciais produtivos e destrutivos dos atores selecionados para a estabilização da região, a resiliência do Mercosul e a inflexão das organizações frente a projetos em disputa.

Por fim, nosso argumento central é que o regionalismo sul-americano se construiu sobre uma base estruturalmente limitada, visto que sua institucionalidade é uma característica deliberada, e não uma falha. As estruturas de participação e agendas sociais dos anos 2000 foram implementadas sem intencionalidade de alterar essa estrutura, pois ela servia aos interesses de atores econômicos hegemônicos que se beneficiam de um processo de integração restrito à esfera comercial. Por sua vez, os atores sociais que demandavam uma integração ampla e de base popular não encontraram condições materiais para consolidar seus objetivos e sua visão de integração regional.

1.1 Perspectivas teórico-metodológicas para os debates de regionalismo

Distintas perspectivas teóricas e metodológicas buscaram compreender a relevância dos processos de integração regional nas Relações Internacionais e na Ciência Política. Essas contribuições apresentam diferentes agendas de pesquisa sobre as dinâmicas dessas instituições regionais, bem como seu relacionamento com outras instituições e atores políticos. Para compreender o regionalismo, é necessário articular abordagens multifacetadas sem perder de vista a importância dos contextos locais e das especificidades regionais (Briceño-Ruiz; Lombaerde, 2018).

Dentre as primeiras perspectivas hegemônicas para o estudo das teorias de integração regional, temos o Funcionalismo, o Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo liberal. As contribuições iniciais para os estudos na temática são apresentadas pelo Funcionalismo, que tem como principal autor David Mitrany (1948), cuja teorização tem como princípio a busca pela paz a nível mundial e a identificação de quais instrumentos possibilitariam tal objetivo.

Esses instrumentos e estruturas se concretizariam com a integração entre os Estados, através de mecanismos de institucionalização. Mecanismos esses que partem da cooperação técnica/funcional que possibilitaria a participação de burocracias técnicas e especialistas na condução de um processo ramificação que integraria os Estados.

Postas as contribuições de Mitrany, outros autores incorporaram e modificaram aspectos, construindo as contribuições do Neofuncionalismo. Entre seus principais autores estão: Amitai Etzioni, Karl W. Deutsch e Ernest B. Haas. Como centro de sua abordagem, Deutsch (1966) apresenta a construção de comunidades e sua relação com a comunicação, que possibilitariam o surgimento de um sentimento de comunidade dentro de uma unidade política, que é pressuposto para a construção de uma integração política em ambiente de interdependência. O sentimento de comunidade constitui um entendimento entre as pessoas de “*que los problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos por procesos de ‘cambio pacífico’*”⁴ (Deutsch, 1966, p. 25).

Por sua vez, Ernest B. Haas (2004), a partir da experiência europeia, entende que a integração é iniciada a partir de um núcleo funcional, e posteriormente, por um processo de *spillover*⁵ que se espalharia a outros setores. Esse fenômeno culminaria na necessidade da constituição de uma burocracia — prioritariamente supranacional — para administrar e mediar esse processo além dos interesses nacionais. Os núcleos funcionais teriam como sua base as comunidades epistêmicas⁶, que exerceriam um papel central na integração dos Estados, possibilitando uma ação internacional que atuaria sobre o papel dos Estados.

O neofuncionalismo enfatiza o poder da supranacionalidade frente aos governos nacionais e ressalta os setores econômicos nas suas análises. Nesse sentido, para alguns autores, essa abordagem subestima a resistência do Estado-nação, ignora a diferença entre “alta e baixa política”, é excessivamente determinista, tecnocrática e apolítica (Hurrell, 1995). No caso sul-americano, a teoria se mostra insuficiente ao não prever a ocorrência de “*spill-back*” [retrocesso] e ao subestimar a importância da soberania, que consistentemente bloqueia as pressões funcionais em favor da vontade política intergovernamental.

⁴Tradução livre: “[...] que os problemas sociais comuns podem e devem ser resolvidos por processos de ‘mudança pacífica’” (Deutsch, 1966, p. 25).

⁵Conceito elaborado por Haas para conceituar o transbordamento de determinada prática que se inicia de um ponto específico e “derrama” para outros pontos.

⁶As comunidades epistêmicas podem ser de diferentes áreas da ciência, sendo formada por profissionais e pesquisadores de referência para uma área de conhecimento que é valorizada pela sociedade. Partem de um conjunto comum de crenças, compartilham noções de validade e um empreendimento político compartilhado (Haas, 1996).

Outra abordagem teórica de grande destaque que pode ser aplicada para a análise da integração regional é o Intergovernamentalismo neoliberal. Essa corrente parte do pressuposto de um Estado racional e central, que é protagonista das ações, que, por sua vez, são reflexos das pressões internas de grupos e instituições de sua sociedade (Mariano, 2015).

Segundo essa abordagem, a política doméstica é a esfera onde os interesses são gerados e as disputas desses ocorrem (Mariano, 2015). Dessa forma, a organização intraestatal ganha importância para a construção dos interesses nacionais. Instituições e práticas representativas são o eixo central da transmissão em políticas de Estado das preferências e do poder de grupos sociais e de indivíduos (Moravcsik, 1997).

Os construtivistas também desempenharam um papel crucial na compreensão da integração regional, fornecendo uma perspectiva distinta para analisar a dinâmica e seus processos. Autores como James Caporaso (1998) e Alexander Wendt (2003) enfatizam a importância de construções sociais, identidades e normas na formação do processo de integração. Esses autores destacam a importância de entender os processos sociais e as mudanças estruturais que fundamentam a integração regional, bem como a necessidade de considerar as dimensões sociais e culturais.

As perspectivas hegemônicas do regionalismo nos provocam a compreensão de quão fundamental é explorar o modo como essas teorias e abordagens se manifestam na prática atual dos processos de integração regional. Ao analisar a importância dos atores sociais, políticos e econômicos, podemos observar as complexas dinâmicas de relações e influências que moldam as dinâmicas de integração. As instituições não existem em um vácuo; elas são permeadas por ações, interesses e disputas dos diversos grupos que as compõem e que com elas interagem.

O estudo da sociedade civil é recorrente nas análises de integração regional. Desde as construções do neofuncionalismo (Haas, 2004) e do intergovernamentalismo liberal (Moravcsik, 1997), há a presença e o papel de políticos, elites domésticas e grupos de interesses. O intergovernamentalismo liberal contribui para a compreensão da formulação de preferências e a relevância dos atores domésticos nesses processos. Ao mobilizar aspectos importantes da Teoria dos Jogos de Dois Níveis (Putnam, 2010), Moravcsik (1997) apresenta os Estados como representantes de certos grupos e partes da sociedade, formando e moldando suas preferências a partir dos interesses desses grupos em específico, para a partir disso definir sua atuação no cenário internacional.

Por sua vez, o neofuncionalismo discute o papel de políticos, elites domésticas e grupos de interesse. Nessa perspectiva, a sociedade civil e as instituições supranacionais são essenciais para a integração e o compartilhamento de soberania, pois são iniciativas de grupos internos

que iniciam o processo de cooperação técnica e, posteriormente, o processo de *spillover*. Entre as elites políticas apresentadas como participantes dos processos de tomada de decisão, a partir da experiência europeia, Haas (2004) indica a centralidade dos partidos políticos, das associações comerciais e das centrais sindicais a nível tanto nacional quanto supranacional.

No estudo sobre a União Europeia, Haas (2004) enfatizou o impacto de grupos de interesse no processo de integração, reconhecendo a mútua influência do desenvolvimento doméstico e internacional (Krasner, 2012). Da mesma forma, Mitrany, Etzioni e Deutsch reconheceram a relevância de atores domésticos, tanto na formação da opinião pública quanto na condução de determinados processos de integração (Bressan, 2015).

A construção de identidades coletivas é de central importância para os processos de integração regional, pois instituições se baseiam em entendimentos coletivos difundidos e consolidados (Adler, 1999). A interação tem a capacidade de alterar comportamentos e identidade dos atores, inclusive conduzindo à formação de identidades e interesses coletivos, mesmo que inicialmente o princípio da relação tenha partido de interesses egoístas (Wendt, 1992).

Compreendemos as instituições como expressões das relações sociais em que estão imersas, sejam elas nacionais, regionais ou internacionais. Essas relações sociais são a expressão das disputas políticas e discursivas de distintos atores sociais. A sociedade civil é um espaço de discussão, promoção, negociação e *lobby* de temas como direitos humanos, meio ambiente, trabalho e outros que aglutinam ativistas, ONGs, grupos nacionais e religiosos (Kaldor, 2003).

Nesse sentido, os atores se inserem nas estruturas institucionais com capacidade reflexiva e agem intencionalmente para alterar seu ambiente (Sandhu, 2008). Ou seja, os atores envolvidos em determinada instituição organizam suas ações a partir dos seus conhecimentos de normas, procedimentos, relações e papéis institucionais, mas também utilizam esse conhecimento para compreender e interpretar a conjuntura, construir cenários, buscar transparência e outras ações (Burns; Carson, 2002).

Estudar as instituições passa por compreender o papel dos atores sociais, econômicos e políticos que se relacionam com elas, assim como os interesses e as ações que esses atores desenvolvem e impulsionam, e, ainda, as relações de força e poder atribuídas por eles. Para Haas (2004), por exemplo, o desenvolvimento da integração depende dos vínculos políticos estabelecidos entre as elites políticas. Deutsch (1966) argumenta que a compatibilidade de valores entre essas elites é uma necessidade dos processos integracionistas.

Cox (1981), em sua proposta de Teoria Crítica para as Relações Internacionais, adota como elemento central de análise as “forças sociais”, que não podem ser consideradas como exclusivas dos Estados, visto que são capazes de transbordar as fronteiras. Para o autor, as forças sociais incluem movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores e empregadores, corporações transnacionais, e demais atores que exercem influência significativa sobre as estruturas econômicas, políticas e culturais, a nível tanto doméstico quanto internacional.

Nesse contexto, a sociedade civil é o espaço de formação e vigência da ordem, mas também lugar para a construção de uma nova ordem, sendo essa um agente de estabilização, reprodução ou transformação. Nos estudos sobre regionalismo, o foco na agência é essencial para compreendermos as motivações e preferências, bem como para identificar questões estruturais e suas causas nos processos políticos. Da mesma forma, o elemento humano é importante para o desenvolvimento dos processos de integração regional e, em diversos casos, as dinâmicas políticas e sociais desses processos ficam restritas a pequenos grupos sociais e elites políticas.

Autores como Bachrach e Baratz (1962) postulam que o poder não se exerce apenas nas decisões tomadas, mas também na capacidade de certos grupos de impedir temas de alcançarem a agenda pública. Os processos de integração regional envolvem diferentes Estados e grupos de interesse, mas possuem sua agenda moldada por atores com recursos desiguais. Nesse sentido, há uma importante dimensão a ser estudada, a capacidade de “não decisão”, ou seja, de atores que podem impedir que questões contrárias aos seus interesses cheguem à agenda (Bachrach; Baratz, 1962).

Essa dinâmica de “não decisão” é particularmente relevante para analisar processos regionais sul-americanos, onde grupos econômicos organizados exercem historicamente influência desproporcional na definição de prioridades e nas negociações comerciais. Essa assimetria conecta-se ao debate sobre o *déficit democrático* nos regionalismos periféricos, nos quais a “agenda técnica” dominada por elites econômicas marginaliza atores subalternos, reproduzindo hierarquias domésticas em escala regional.

Essa capacidade de moldar a agenda se enraíza em uma compreensão crítica do próprio Estado. Em uma perspectiva que dialoga com as contribuições de Poulantzas (2019) e Jessop (2016), o Estado não é um árbitro neutro, mas a condensação de uma relação de forças sociais — uma arena de disputas onde, estruturalmente, os interesses do “bloco no poder”, a aliança de classes dominantes, são privilegiados. Contudo, a “autonomia relativa” desse mesmo Estado em relação às frações de classe dominantes abre uma margem de manobra. É precisamente

nessa brecha que atores subalternos e projetos reformistas atuam, disputando a orientação das políticas e desafiando o *status quo*, ainda que enfrentem a barreira fundamental imposta pela lógica do sistema capitalista.

Diante desse arcabouço teórico, evidencia-se que os processos de integração regional, embora fundamentados em constructos institucionais e normativos, são campos de disputa assimétrica onde atores com recursos diferenciados moldam agendas conforme seus interesses. Portanto, a compreensão aprofundada das posições, estratégias e intenções dos distintos atores sociais e econômicos tornam-se fundamentais para analisar e explicar os complexos processos de continuidade, estagnação ou descontinuidade do regionalismo sul-americano.

A complexidade do regionalismo sul-americano, com suas dinâmicas de avanço e retrocesso, desafia a aplicação isolada de uma única escola teórica. Como a análise demonstra, o Neofuncionalismo é insuficiente para explicar a primazia da política sobre a lógica funcional; o Intergovernamentalismo Liberal, embora útil para analisar o jogo doméstico, pode subestimar as assimetrias de poder estruturais; e o Construtivismo, ao focar na identidade, por vezes não considera a força dos interesses materiais em momentos de divergência. A escolha por um único referencial levaria a uma compreensão limitada do fenômeno, incapaz de capturar a tensão entre estrutura e agência, entre os interesses materiais e os projetos idealistas, que de fato caracteriza o processo.

Assim, a abordagem seguida ao longo deste trabalho não se limita a uma escola, mas articula elementos delas de forma crítica e complementar. Adota-se um arcabouço analítico ancorado nas teorias críticas para compreender as relações de poder, as disputas entre projetos hegemônicos e o caráter não neutro do Estado e das instituições. A partir desse eixo, incorporam-se ferramentas do Intergovernamentalismo para decifrar o mecanismo pelo qual as disputas domésticas se convertem em política externa; contribuições do Construtivismo para analisar a dimensão discursiva e identitária; e a tradição neofuncionalista por meio da análise sobre o papel central das elites como condutoras do processo e da importância das expectativas dos atores em gerar o engajamento necessário para a continuidade da cooperação, mesmo em uma estrutura intergovernamental.

A proposição de análises baseadas na combinação de paradigmas teóricos não surge pela necessidade de reduzir a compartimentalização excessiva do conhecimento, dificultando a compreensão e o endereçamento de problemas complexos do mundo real (Sil; Katzenstein, 2010). A reflexão para a adoção desse ecletismo analítico se pauta em explorar como diversos mecanismos causais podem interagir entre si e se combinar para afetar os resultados de interesse das investigações que realizamos.

Essa articulação de teorias permite um diálogo mais profundo com o objeto de estudo, centrado na análise dos atores sociais e econômicos. Um único referencial seria insuficiente para capturar a complexidade de suas ações: os atores agem pragmaticamente em busca de interesses (como aponta o intergovernamentalismo), com suas elites sendo movidas por expectativas de ganhos (conforme os neofuncionalistas), mas esse campo de disputa é condicionado por estruturas de poder assimétricas (como revela a tradição marxista), e seus projetos são moldados por identidades e normas (como sugere o Construtivismo). O objetivo, portanto, não é obter um ecletismo sem critério, mas uma síntese fundamentada que permita analisar tanto as estruturas de poder que condicionam o processo quanto as estratégias dos múltiplos atores que o disputam.

A centralidade das pesquisas sobre essas instituições e agendas se articula com a compreensão de seu funcionamento e das relações que estabelecem com outros atores sociais, políticos e com outras instituições. O entendimento do Estado e das instituições como relações sociais aqui apresentada permite um maior foco sobre as dinâmicas políticas dos atores sociais, com o estudo de seus interesses, identidades e valores. Dessa forma, valorizamos a combinação de métodos e teorias como ferramenta para melhor compreender os fenômenos políticos, sociais e econômicos nas Relações Internacionais, a partir do reconhecimento das limitações e possibilidades de cada instrumento.

1.2 Procedimentos e técnicas de pesquisa

Os estudos de regionalismo costumam centrar-se em estudos de caso, que, apesar de gerarem problemas de generalização, garantem melhor compreensão das singularidades (Pozo, 2019). Este trabalho realiza uma pesquisa qualitativa, por meio do estudo da atuação dos atores sociais brasileiros no Mercosul, para compreender as dinâmicas do regionalismo sul-americano e, conseqüentemente, suas limitações.

A escolha do Mercosul se sustenta em dois elementos centrais: a resiliência do bloco como instrumento prioritário da política externa dos países-membros; e as recentes discussões sobre mudanças em sua institucionalidade e sobre as prioridades de agenda do bloco. Por sua vez, a opção metodológica de centrar-se nos atores sociais brasileiros se assenta no protagonismo e na relevância do Estado brasileiro nas dinâmicas internas do bloco.

Para tanto, a pesquisa se estruturou em dois níveis de análise. O primeiro volta-se para a compreensão do papel da institucionalidade nos processos de integração regional, sua permeabilidade para a participação social e sua democraticidade, a partir da análise da produção

bibliográfica acadêmica e documental (canais oficiais, atas públicas, resoluções políticas e outros dados secundários disponíveis). No segundo nível de análise, a pesquisa se orientou para compreender a posição dos atores sociais brasileiros sobre o Mercosul a partir de documentos, periódicos, posicionamentos públicos, discursos de seus representantes e, em especial, entrevistas semiestruturadas em profundidade com representantes dos atores envolvidos no processo de integração mercosulina.

Durante a condução desta pesquisa, identificou-se uma série de desafios relacionados ao acesso aos materiais necessários. Em alguns casos, houve dificuldades significativas devido à falta de informações cruciais, o que tornou a obtenção de dados específicos uma tarefa árdua. Além disso, a baixa quantidade de informações disponíveis também representou um obstáculo, limitando a profundidade das análises possíveis.

Outro fator complicador foi a indisponibilidade de *websites* relevantes, que frequentemente estavam fora do ar ou foram atualizados sem o devido arquivamento de informações pregressas, bem como a identificação de arquivos corrompidos, impossibilitando o acesso a documentos digitais importantes. Em alguns casos, com auxílio de ferramentas que recuperam arquivos da *web* (*web archiving*), tentamos acessar essas informações. Por fim, a pouca quantidade de arquivos físicos também contribuiu para as limitações enfrentadas ao longo deste estudo — o que porventura pode gerar pequenos saltos temporais nas informações documentais nos Capítulos 3 e 4, os quais buscamos cobrir pela realização das entrevistas.

Ao longo da construção desta tese, retomaremos alguns aspectos históricos para concatenar quatro décadas de processos de formação da agenda brasileira para o Mercosul. A valorização dos elementos históricos nas Relações Internacionais permite explicar os mecanismos envolvidos nas mudanças de trajetória que resultam das relações entre os agentes e a estrutura (Adler, 2013).

Gerson e Horowitz (2002, p. 201) argumentam que “[i]ndividual interviews provide the opportunity to examine how large-scale social transformations are experienced, interpreted, and ultimately shaped by the responses of strategic social actors”⁷. As entrevistas abrem possibilidades para os pesquisadores compreenderem as dinâmicas estudadas, testar hipóteses e avaliar os significados que os entrevistados atribuem para suas vivências.

Nesse sentido, o presente estudo compreende que as entrevistas são um instrumento vital para constatar as informações coletadas e aprofundar a reflexão com os atores sociais. Elas

⁷Tradução livre: “Entrevistas individuais fornecem a oportunidade de examinar como transformações sociais de larga escala são experienciadas, interpretadas e, em última análise, moldadas pelas respostas de atores sociais estratégicos” (Gerson e Horowitz, 2002, p. 201).

são um instrumento para compreender as dinâmicas, as percepções e os interesses dos atores econômicos e sociais em contextos com poucos dados qualitativos ou para complementar e verificar informações apresentadas na bibliografia.

Os atores foram selecionados a partir de seu engajamento com os mecanismos de participação social do bloco e/ou sua relevância interna no Estado brasileiro. Como proposta inicial, partimos das entidades brasileiras com participação efetiva nos mecanismos institucionais do Mercosul — SGT, FCES, Reuniões Especializadas — e recorrência de participação nas Cúpulas Sociais. Para fins de organização do texto e simplificação dos debates, dividimo-los em dois blocos: econômicos (confederações patronais nacionais); e, sociais (centrais sindicais, movimentos sociais e ONGs). Essa divisão foi utilizada para alinharmos os conceitos à forma histórica com que o Mercosul dividiu os atores nos mecanismos de participação social, em especial no processo de consolidação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), que ampliou o processo de participação social para além da dimensão sociolaboral.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, embora reconheçamos as limitações inerentes a essa categorização — dado que atores sociais também possuem dimensões econômicas e o universo produtivo transcende as confederações patronais —, optamos por mantê-la por uma questão de simplificação metodológica e para preservar o alinhamento com a própria estrutura institucional do Mercosul, que constitui o foco desta análise. Em perspectiva das elites políticas brasileiras, compreendemos que com esses dois blocos de atores podemos captar os distintos interesses e as disputas de posição sobre o processo de integração, tendo em vista a singularidade da dimensão capital-trabalho para construir a agenda e formar a posição brasileira frente aos processos de integração regional.

No bloco dos atores sociais, agrupamos as organizações da sociedade civil organizada vinculadas ao conjunto da sociedade e aos agrupamentos de representação dos interesses da classe trabalhadora. Nesse sentido, foram selecionados: as centrais sindicais, em virtude do pioneirismo de participação no Mercosul; os movimentos sociais e as organizações vinculadas ao campesinato, pela importância da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul e pela internacionalização da Via Campesina; as organizações não governamentais de forma mais ampla, com o intuito de abarcar os interesses de setores mais difusos da sociedade civil e das agendas temáticas.

O setor econômico se estrutura como outro bloco de atores, com o intuito de aprofundar as reflexões acerca da participação empresarial no Mercosul, bem como apresentar os interesses da burguesia brasileira. Os atores selecionados foram as três maiores confederações patronais

do país: a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

Foram entrevistados e encontram-se referenciados os seguintes representantes: Adhemar Mineiro, pesquisador do DIEESE e membro da Rebrip; Alexandre Bento, assessor da secretaria de Relações Internacionais da CUT; Alberto Broch, então vice-presidente e secretário de Relações Internacionais da CONTAG; Luiz Vicente Facco, assessor da secretaria de Relações Internacionais da CONTAG; Edson Bicalho, secretário adjunto de Relações Internacionais da Força Sindical; Fabrizio Panzini, que assessorou em temas de negociações internacionais e comércio exterior a CNI e a FIESP; Graciela Rodriguez, coordenadora do Instituto EQUIT e membro da Rebrip; Gustavo Garcia, ex-assessor da secretaria de Relações Internacionais da UGT; Jean-Claude Silberfeld, que foi consultor em Relações Internacionais da FecomércioSP; e Wilson Araujo Neto, advogado da CNI e representante da confederação em colegiados do Mercosul.

É importante ressaltar que o escopo da coleta de dados primários não se limitou às entrevistas formais apresentadas. A pesquisa também se valeu de uma série de diálogos e conversas exploratórias com outros representantes do setor, cuja experiência e conhecimento prático ofereceram perspectivas valiosas. Em respeito à condição de anonimato solicitada por esses indivíduos, suas falas não são diretamente citadas ou atribuídas neste trabalho. Ainda assim, suas contribuições foram essenciais para a interpretação dos dados, o refinamento das análises e a construção de uma visão mais holística sobre o objeto de estudo.

As instituições regionais são essenciais nas dinâmicas socioeconômicas e políticas contemporâneas. A compreensão das dinâmicas nacionais e internacionais passa pelas institucionalidades e pelos esquemas de cooperação regional. Compreender essas instituições demanda uma complexidade de abordagens, cuja combinação possibilita uma visão mais ampla dessas dinâmicas.

Nessa perspectiva, construímos uma análise de conteúdo das reuniões do Mercosul, centrada no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), no Subgrupo de Trabalho nº 10 (SGT-10), na Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) e na Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM) — antiga Reunião Especializada da Mulher (REM). A opção por incluir a análise de conteúdo se deu em um momento de reflexão final da pesquisa sobre a importância de conectar as entrevistas, a análise bibliográfica e os elementos documentais dos mecanismos de participação social do Mercosul, para que houvesse o cruzamento dessas informações e a consolidação da reflexão proposta.

A análise de conteúdo utilizou-se dos instrumentais metodológicos propostos por Bardin (2016) como uma ferramenta para identificar ênfases, padrões e a importância relativa de certos tópicos no *corpus* analisado, servindo de base para a inferência qualitativa. A base documental para esta pesquisa foi construída a partir de uma fonte única e oficial: o acervo de atas públicas e anexos disponíveis no *site* do Mercosul. A análise se ateve estritamente aos documentos acessíveis no momento da coleta de dados. Em uma etapa posterior de tratamento e organização, e visando a simplificar a análise, procedemos com a unificação das atas, seus anexos e os materiais de comissões predecessoras ou paralelas em documentos únicos por evento.

Considerando que a análise de conteúdo constituiu uma etapa metodológica autônoma no desenvolvimento desta pesquisa, optou-se por concentrar a descrição pormenorizada de seus procedimentos no capítulo que a apresenta. Desta forma, garantimos a transparência do processo, bem como uma explanação detalhada da aplicação do método justamente na seção em que os resultados derivados dele são discutidos.

1.3 Estrutura da Tese

A presente tese está estruturada em cinco capítulos, para além desta introdução, que se complementam para investigar a resiliência do Mercosul e as razões da descontinuidade de sua agenda social e política pós-hegemônica, conforme a hipótese formulada. A lógica da estruturação da tese é, primeiramente, refletir sobre os aspectos teórico-metodológicos relacionados aos estudos de regionalismo; em seguida, refletir sobre a realidade sul-americana, em especial o Mercosul — caso escolhido para aprofundar os debates propostos; então, analisar os atores econômicos e sociais para melhor compreender a dinâmica e as agendas predominantes; e, por fim, sintetizar a análise dos elementos apresentados.

O segundo capítulo — *Descontinuidades do Regionalismo Sul-Americano e os Desafios da Participação Social no Mercosul* — constrói uma reflexão aprofundada sobre as características não lineares e descontínuas do regionalismo sul-americano, com foco no Mercosul. Ele articula a literatura sobre o desenvolvimento institucional do bloco, seus ciclos de crise e resiliência, e os impactos do intergovernamentalismo e do presidencialismo na participação social. Este capítulo é essencial para compreender o arcabouço institucional e as tensões inerentes que moldam o ambiente no qual os atores econômicos e sociais operam e que influenciam as agendas do bloco, preparando o terreno para as análises dos capítulos seguintes.

Os Capítulos 3 e 4 aprofundam a reflexão sobre a relação dos atores brasileiros com o processo de integração mercosulino. O terceiro capítulo — *Atores Econômicos Brasileiros e o Mercosul* — analisa a participação das confederações patronais (Confederação Nacional de Agricultura, Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo), detalhando suas agendas, seus interesses e suas percepções sobre o bloco, especialmente em relação à liberalização comercial e aos acordos externos. Este estudo de suas posições fornece os subsídios para a análise empírica dos debates que promoveram nos mecanismos de participação do Mercosul.

O quarto capítulo — *Atores Sociais Brasileiros e o Mercosul* — investiga a atuação do sindicalismo, das organizações do campo e de outras organizações não governamentais. Ele mapeia suas estratégias de internacionalização, suas reivindicações por uma dimensão social e política mais robusta no Mercosul, e suas críticas à agenda predominantemente comercial. A compreensão de suas perspectivas é fundamental para interpretar a dinâmica de debates e a efetividade da participação social nos fóruns do bloco, conforme explorado no capítulo seguinte.

O quinto capítulo — *Agenda de Debate do Mercosul: O Conteúdo das Reuniões com a Sociedade Civil* — apresenta uma análise de conteúdo detalhada das atas e dos documentos dos quatro principais mecanismos de participação social (Foro Consultivo Econômico-Social, Subgrupo de Trabalho nº 10, Reunião Especializada de Agricultura Familiar e Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher), dividindo-os em três períodos históricos (1991-2002, 2003-2015 e 2016-2024). Este capítulo fornece a evidência empírica das agendas debatidas e da evolução da participação social, permitindo a validação e o aprofundamento das posições dos atores identificadas nos Capítulos 3 e 4, e conectando-as às discussões sobre institucionalidade e resiliência abordadas no Capítulo 2.

O sexto capítulo — *Mercosul: Relevância, Resiliência e a Disputa pela Agenda dos Atores Brasileiros* — articula as reflexões propostas nos capítulos anteriores para responder à pergunta central da pesquisa e testar a hipótese formulada nesta introdução. Ele explora a relevância do Mercosul para os atores econômicos e sociais brasileiros, analisa o impacto da disputa de projetos antagônicos na agenda do bloco e aprofunda o debate sobre como a resiliência do Mercosul deriva de sua capacidade de acomodar interesses conflitantes sem resolvê-los. Esse capítulo oferece uma síntese conclusiva sobre as contradições e posições desses atores, conectando suas percepções às transformações do regionalismo sul-americano e ao papel central da baixa institucionalidade e do baixo poder vinculante na não sustentação política e social da agenda pós-hegemônica do bloco.

2 DESCONTINUIDADES DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO E OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL

As distintas ondas do regionalismo nas Américas promoveram e impulsionaram experiências comerciais, políticas, econômicas e sociais de integração e cooperação sobrepostas e descontínuas, refletindo um campo de disputas constante sobre a própria natureza do projeto regional. Nesse sentido, “um importante aprendizado nos estudos sobre regionalismos é que estes não são processos lineares. Pelo contrário, são marcados por tensões, crises e retrocessos” (Mariano; Menezes, 2021, p. 175).

No século XXI, emergiu uma nova onda do regionalismo sul-americano⁸ acompanhada de grande entusiasmo pela literatura especializada, mas o esgotamento do ciclo que a impulsionou gerou uma descontinuidade de suas organizações e de seus mecanismos de integração e cooperação. A compreensão dessas descontinuidades é essencial para analisar a notável resiliência do Mercosul, que, diferentemente de outras iniciativas regionais, conseguiu perdurar apesar das tensões e dos retrocessos, o que constitui um dos eixos centrais desta tese.

Esta resiliência, contudo, será analisada não como um triunfo da cooperação, mas como a capacidade da estrutura intergovernamental de se adaptar às flutuações dos interesses materiais dos Estados e das elites dominantes, preservando um equilíbrio de baixa intensidade em vez de um avanço integracionista profundo. A perspectiva que guia esta tese entende que essa característica é fundamental para compreender como as agendas e o desenvolvimento institucional do Mercosul, especialmente nos anos 2000, foram implementados de forma contingente e não conseguiram alterar as estruturas decisórias subjacentes, perpetuando o minimalismo institucional que argumentamos ser deliberado.

Na primeira seção do capítulo, realizamos uma revisão sobre as dinâmicas do regionalismo sul-americano, com ênfase na conjuntura da primeira década dos anos 2000. Por meio dela, pretendemos compreender como a história das iniciativas de integração e cooperação construíram elementos característicos do regionalismo sul-americano que são essenciais para entender as dinâmicas de crise e resiliência dessas experiências.

Na segunda seção, orientamos a análise para o desenvolvimento institucional do Mercosul, com o intuito de avançar a reflexão do regionalismo sul-americano e de seus desafios, das transformações durante o ciclo pós-hegemônico, e das consequências de sua interrupção.

⁸Em referência à Onda Rosa, decorrente das vitórias eleitorais da esquerda e centro-esquerda na América Latina, em países como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Honduras, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Paraguai.

Buscaremos compreender tal desafio correlacionado aos mecanismos de participação social mercosulinos, ao desenvolvimento desses mecanismos ao longo dos anos e às suas limitações. Dessa forma, pretendemos identificar os impactos da presente crise do regionalismo e das consecutivas crises no Mercosul, que fazem parte da gramática política e econômica do bloco em seus 30 anos de existência.

Na terceira seção, continuamos a refletir acerca do Mercosul e dos desafios vivenciados ao longo de seus trintas anos. Por meio desse estudo, buscamos aprofundar as reflexões das seções anteriores, com intuito de compreender como as distintas ondas do regionalismo, o desenvolvimento institucional do bloco, e as sucessivas mudanças governamentais impactam o processo de integração no Cone Sul.

2.1 Regionalismo sul-americano: uma história descontínua

As leituras acerca da integração regional são fundamentalmente baseadas na experiência europeia e influenciaram os debates latino-americanos de regionalismo ao longo das décadas (Briceño Ruiz; Lombaerde, 2018). As análises da América Latina invariavelmente dialogam com a necessidade de promover a inserção internacional e o desenvolvimento econômico, e as reflexões acerca do grau de autonomia dos países em relação ao sistema internacional é central para compreender os processos de integração na região (Mariano, 2015).

O regionalismo sul-americano possui um largo histórico de organizações que se desenvolveram a partir da segunda metade do século XX nas distintas ondas de integração regional (Hurrell, 1995). Pode-se citar: as organizações do velho regionalismo, fortemente relacionadas ao modelo de desenvolvimento econômico de Industrialização por Substituição de Importações (Botto, 2015); as institucionalidades do regionalismo aberto assentadas na crescente interdependência regional e na liberalização comercial (Aguilar, 2003; Corazza, 2006); as organizações do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (Sanahuja, 2010; Veiga; Rios, 2007; Riggirozzi; Tussie, 2012); e os recentes arranjos de cooperação de um regionalismo líquido (Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

Essas distintas ondas do regionalismo latino-americano legaram uma diversidade de instituições para os países sul-americanos, tais quais: Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que se transformaria na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); Mercado Comum do Sul (Mercosul); Comunidade Andina (CAN); Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA-TCP); União de Nações Sul-Americanas (Unasul); Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); Aliança do

Pacífico. Cabe destacar, ainda, a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), que marcou profundamente os debates nos anos 1990 e começo dos anos 2000; bem como, recentemente, as tentativas de constituição do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL).

A análise dessas diferentes ondas — do regionalismo “aberto” ao “pós-liberal” e, mais recentemente, ao “líquido” — é crucial para entender como o Mercosul se tornou um palco onde essas concepções se materializaram, resultando em uma agenda e uma institucionalidade que flutuam em ciclos de expansão e retração, adaptando-se às prioridades governamentais e aos interesses das elites dominantes. Para a tese, a sucessão de ondas é essencial, pois cada uma deixou legados institucionais que, ao invés de cumulativamente fortalecerem uma estrutura, contribuíram para a manutenção de uma institucionalidade baixa e sobreposta. Compreender essa trajetória nos permite desvendar por que a agenda social do Mercosul nos anos 2000, situada na onda pós-hegemônica, não conseguiu se sustentar estruturalmente na década seguinte.

A partir de 2003, o contexto político marcado pelo Consenso de Buenos Aires⁹ ou pela ascensão da Onda Rosa¹⁰ possibilitou uma ampliação da agenda do processo de integração e uma intensa reflexão sobre os paradigmas de integração e cooperação na região. Essa agenda de reorientação nas concepções do regionalismo latino-americano contribuiu para a emergência do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, que ressaltou a primazia da agenda política, do papel do Estado na coordenação econômica e na implementação de políticas sociais, como a redução de assimetrias estruturais e a inclusão de segmentos antes excluídos da cidadania política (Sanahuja, 2010; Veiga; Rios, 2007; Riggirozzi; Tussie, 2012; Lima, 2013). Sanahuja (2010) aponta que esse processo resultou na maior participação de atores estatais, e na criação de instituições abertas às dimensões sociais de integração e de uma agenda de desenvolvimento.

Nessa onda do regionalismo, caracterizado como pós-hegemônico, um conjunto de estruturas regionais e práticas híbridas surgiram para substituir outras imersas nas lógicas comerciais até então hegemônicas (Riggirozzi; Tussie, 2012). Neste sentido, Serbin, Martínez e Ramazini Jr. (2012) argumentam que esses processos se diferenciam do caráter neoliberal dos

⁹Documento assinado em outubro de 2003 pelos presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Kirchner. O documento expõe as linhas políticas do novo marco na relação entre os dois países, que se comprometiam em impulsionar o processo de integração regional e a participação ativa da sociedade civil.

¹⁰Termo utilizado por Panizza (2006), entre outros autores, para definir o fenômeno na virada do século XXI de vitórias eleitorais da esquerda e centro-esquerda na América Latina, em países como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Honduras, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Paraguai.

anos 1990 por três retornos significativos: ao fortalecimento do Estado, à politização das relações regionais e a uma agenda desenvolvimentista com impulso de uma agenda social.

Dessa forma, o avanço da integração não era prejudicial à autonomia dos países, pois não foi pensado para unificá-los economicamente ou criar uma unidade política (Vigevani *et al.*, 2014). O objetivo das institucionalidades desse período não foi se apresentar como uma alternativa aos regimes comerciais, mas transcender a integração comercial, incluindo outras modalidades de cooperação regional para além das restrições geradas pelos regimes antecessores (Lima, 2013).

Ao longo desse momento, a disposição para a integração não foi enfraquecida; ela foi redefinida. O que se enfraqueceu foi o interesse no modelo de integração linear e focado no comércio, que exigia a cessão de soberania em troca de ganhos de eficiência de mercado. Em seu lugar, fortaleceu-se a disposição para um modelo de cooperação mais flexível e intergovernamental, no qual os países se associavam para aumentar sua margem de manobra coletiva. A autonomia, portanto, não era o oposto da integração; era a razão de ser dela. A integração passou a ser vista como o caminho pelo qual a autonomia nacional, em um mundo globalizado e hierárquico, poderia ser não apenas preservada, mas efetivamente ampliada.

Com isso, o reforço da autonomia não se opunha ao desenvolvimento dos processos regionais, mas apresentava-se como um escudo político coletivo e maximizador das potencialidades frente às potências externas. A integração tornou-se o meio pelo qual a autonomia, antes ameaçada pela globalização neoliberal, poderia ser reconquistada e exercida de forma mais plena. No entanto, o processo de transcender à integração comercial, por vezes, não fortaleceu as capacidades produtivas e a interdependência econômica da região, essenciais para efetivar a desejada autonomia requerida pelos países, visto que o eixo central de sua dependência se relaciona aos vínculos econômicos com o Norte Global.

O regionalismo pós-hegemônico desafiava o discurso sobre economias dependentes que reagem coletivamente às forças externas da globalização, sem constituir um projeto unitário contra a agenda econômica neoliberal (Tussie; Riggiozzi, 2012). Ademais, possibilitou a reestruturação da cooperação temática na América do Sul com a abertura para novos eixos de atuação política, como Segurança e Defesa (Briceño Ruiz; Hoffmann, 2015). No entanto, como buscaremos construir ao longo da tese, a ausência de projeto coletivo cobrou um preço caro a esses processos de integração que perderam sua coesão tão logo as condições materiais e conjunturais postas se esvaziaram. Embora tenha havido a construção discursiva de uma nova identidade regional, como ressaltam as abordagens construtivistas, a ausência de mecanismos vinculantes manteve essa ampliação em um terreno frágil, suscetível ao alinhamento político.

No período, a construção de novas institucionalidades resultou em uma sobreposição de atores, membros e atribuições entre as organizações regionais, definido como *overlapping regionalism*. Nolte (2016) aponta que esse fenômeno não é necessariamente negativo, pois, quando as instituições apresentam características complementares ou divisão de tarefas entre si, podem aprofundar a integração regional. Em linha similar, Briceño Ruiz (2016) não compreende a justaposição de regimes como um problema, pois ela pode possibilitar uma variedade de processos e iniciativas das quais os países participam conforme lhes interessam.

Contudo, a proliferação de instituições respondeu à acomodação de interesses nacionais e à possibilidade de aumento de barganha, sem garantir a elas qualquer tipo de poder decisório ou coercitivo (Ribeiro, 2016). Em sua maioria, as instituições regionais na América Latina possuem um caráter de exclusão, sendo sempre sub-regionais sem um centro integrador, afastando a integração hemisférica ou subcontinental (Malamud; Gardini, 2012). Esse nível de fragmentação refletiu a divergência de interesses na região e a ausência de projeto coletivo, o que impacta as expectativas em relação à integração e aos compromissos de longo prazo com as propostas de cooperação (Mariano; Ribeiro, 2020).

No Cone Sul, diversas organizações coexistem com mandatos e dimensão territorial semelhantes — esta normalmente diferenciada pela exclusão de algum vizinho, sem prejuízo para sua relação em outros espaços. Além da sobreposição com outras instituições regionais, há sobreposições de competências internas, como o caso do Mercosul com as distintas instâncias laborais, subordinadas a diferentes órgãos do bloco com temáticas nem sempre coordenadas (Ribeiro, 2016).

Para além dessa visão otimista da complementaridade, a experiência sul-americana demonstrou que, no fim, esse processo de sobreposição gerou uma contradição intrínseca que reforçou a lógica do baixo comprometimento. A proliferação de organismos com mandatos similares ou concorrentes permitiu que os Estados-membros escolhessem os espaços que mais lhes convinham: diante de uma dificuldade ou uma norma mais exigente em uma organização, os governos podiam deslocar seus esforços e recursos para outra, mais alinhada a seus interesses momentâneos. Essa possibilidade de escolher o fórum mais conveniente para cada situação, na prática, minou a construção de um compromisso de longo prazo com qualquer uma das instituições que não operassem constrangimentos concretos e vinculantes a esses países.

Essa dinâmica também reforçou a baixa institucionalização, pois nenhuma organização conseguiu acumular poder e autoridade suficientes para impor regras vinculantes, já que os Estados sempre possuem alternativas. O resultado é uma arquitetura regional ampla, porém rasa, onde a soberania se preserva ao custo da eficácia e da resiliência do conjunto.

Sanahuja (2016) afirma que esse processo também se caracterizou por construir um *regionalismo ligero*, pois teve escassa densidade institucional e um caráter intergovernamental. Para o autor, o intuito de defender a soberania e evitar a construção de estruturas onerosas não possibilitou a transferência de responsabilidades estatais para outras instituições e tampouco a construção de um ordenamento jurídico comum (Sanahuja, 2016).

Neste sentido, Malamud e Gardini (2012) argumentam que o regionalismo latino-americano não evoluiu a outro paradigma, mas, sim, se transbordou sem se aprofundar, voltando aos arranjos padrões de cooperação. No geral, esse ciclo repousou sobre lideranças presidenciais fortes que projetaram metas de integração ambiciosas (Sanahuja, 2016), porém não superou as políticas governamentais para construir institucionalidades longevas e resistentes aos ciclos políticos da região.

A deficiência das instituições do regionalismo pós-hegemônico evidencia a dificuldade de construir institucionalidades com mais autonomia em relação aos Estados na América Latina. A ineficácia das instituições e dos marcos legais somaram-se à pouca vontade política dos países latino-americanos e à incapacidade de materializar a integração em benefícios para população (Pozo, 2019).

A preferência pela constituição de processos intergovernamentais, e em muitos casos interpresidenciais (Malamud, 2003; 2005), possibilitou o funcionamento das iniciativas apenas enquanto havia entendimentos coletivos. No entanto, com o crescimento dos dissensos, a crise econômica e as novas dinâmicas do sistema internacional, a fragilidade dessas instituições esvaziou seu funcionamento, e seus mandatos passaram a ser executados por outras organizações justapostas.

Os avanços obtidos nesse processo foram poucos e efêmeros. Com isso, a integração regional latino-americana se mantém sensível às guinadas ideológicas e conjunturais, sem perspectivas de avanços (Granato; Batista, 2018). As afinidades políticas, mesmo que genéricas, entre os governos da região nos anos 2000 não foram suficientes para aprofundar as políticas de integração (Vigevani; Mariano; Ramanzini Jr., 2021). Apesar da narrativa preferenciar a construção política, o papel do Estado e os novos modelos de desenvolvimento, as debilidades institucionais e a assimetria sul-americana frente aos principais atores internacionais pavimentam a retomada da agenda neoliberal e o enfraquecimento do Estado (Serbin, 2018).

A rápida obsolescência da experiência pós-liberal/pós-hegemônica se relaciona com a desintegração de suas organizações, que se mostraram incapazes de detectar e prevenir falhas, e com um fraco desenho institucional (Mijares; Nolte, 2018). A tentativa de consolidar um

“regionalismo desafiante” não logrou romper com sua função de complementariedade com a globalização neoliberal, sendo impactada por seus efeitos negativos e perniciosos (Serbin, 2018).

Na sua conformação atual, a globalização neoliberal é um fator relevante para a compreensão dessas problemáticas. Ela se desenvolve em uma contradição elementar: por um lado, fomenta interdependência para garantir livre comércio de bens, serviços, e ideias, bem como mobilidade para os indivíduos; e, por outro, promove fragmentação regional, sobreposição de regimes e múltiplas formas de dependência (Serbin, 2018).

Em 2017, a constituição do Grupo de Lima¹¹ como espaço de concertação regional indicou uma tendência de desagregação e um retorno da agenda liberal, com desdobramentos em articulações políticas que privilegiam os foros hemisféricos e com maior influência estadunidense, em detrimento das concepções de regionalismo sul-americano construídas na década anterior. Em adição, o Grupo de Lima retoma o padrão de iniciativas fragmentadas, que não incorporam a totalidade da América do Sul, e sem a capacidade de mediar os conflitos internos da região na ausência de outras organizações (Barros; Gonçalves, 2019).

Nolte e Weiffen (2020) argumentam que o regionalismo se encontra sobre pressão desde a última década: na Europa, com a crise da Zona do Euro, o *Brexit*, as crises dos migrantes e refugiados; e, na América Latina, com a estagnação e o declínio da cooperação regional, como o desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a ausência de liderança regional. Para os autores, esses fatores de pressão podem resultar em dois processos: resiliência ou desintegração (Nolte; Weiffen, 2020). Ao longo das décadas, a literatura apontou diversas hipóteses para a propensão de crises nas iniciativas de integração latino-americanas, como a baixa interdependência econômica, o minimalismo institucional (principalmente mecanismos de fiscalização fracos) e a contradição intergovernamentalismo/presidencialismo (Agostinis; Nolte, 2021).

Sanahuja (2018) considera a atual crise do regionalismo para além de um fenômeno cíclico, pois expressa os limites do modelo econômico financeirizado vigente — sua desconexão com a economia produtiva, a falta de regulação, e os altos riscos para a estabilidade do sistema. Para o autor, esse processo é o encerramento do ciclo pós-fordista frente às novas

¹¹ Agrupamento de chanceleres de países das Américas formado inicialmente por 12 países americanos (Argentina — que se retirou em 2021, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru), com adesão posterior de Bolívia, Guiana e Santa Lúcia. O grupo é acompanhado pelos Estados Unidos, pela União Europeia e pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

mudanças tecnológicas e digitais que afetaram profundamente as políticas fiscais, de emprego, de bem-estar social e toda a presente organização social e política (Sanahuja, 2018).

Tais fatores, associados à crise de governança, às dificuldades dos Estados e das democracias ocidentais, abriram brechas para o questionamento das elites políticas favoráveis à globalização, ocasionando amplo descontentamento social e possibilitando o surgimento de novos atores contrários aos processos de integração regional, muitos dos quais de extrema-direita (Sanahuja, 2017). Essa emergência aponta para uma crise de legitimidade e representatividade do Estado (e de suas principais elites hegemônicas), observada nos processos políticos recentes da União Europeia — como o *Brexit* — e nos processos latino-americanos.

A desintegração da América do Sul ressalta um problema de ação coletiva, agravado pela ausência de líderes regionais ou ameaças percebidas coletivamente (Mijares; Nolte, 2018). Nesse sentido, Mariano e Neves (2022) argumentam que o presente tensionamento no regionalismo sul-americano tem origens na morte de Hugo Chávez, em 2013, que foi sucedida por uma série de acontecimentos nos países da região que os distanciaram de experiências pós-liberais. As novas iniciativas regionais se caracterizaram por apresentar um desenho institucional limitado, configurando alianças ideológicas que não buscaram aprofundar a agenda regional (Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

Os governos sul-americanos questionam a cooperação multilateral e, com isso, uma discussão sobre a inter-relação entre multilateralismo e regionalismo se torna indispensável (Comini; Frenkel, 2020). Neste ínterim, reforça-se que os processos de integração na América do Sul estão subordinados às lógicas políticas domésticas e às mudanças eleitorais nos países membros, fato que intensifica a instabilidade regional, já subordinada à instabilidade econômica e política (Mariano; Neves, 2022). A ausência de consensos políticos e a fragmentação de organizações, instituições e mecanismos de cooperação são reflexos diretos das históricas instabilidades das políticas domésticas latino-americanas.

O aspecto líquido do regionalismo nas Américas, como postulam Mariano, Bressan e Luciano (2021), moldou uma estrutura fluída que, a partir da crise das instituições regionais, foi apropriada pelo discurso e pelas ações que enfrentaram o papel e a relevância do multilateralismo e do regionalismo. O impacto dos fatores de estresse do regionalismo é intimamente ligado às características da região. A existência de normas, procedimentos, e/ou uma liderança regional permite maior resiliência em casos de crise, bem como sua ausência pode ter efeitos desintegradores (Weiffen, 2020).

Concordando com o pressuposto do regionalismo líquido, torna-se evidente que os impasses da integração sul-americana são de natureza estrutural, e não meramente conjunturais.

As mudanças políticas e as “ondas”, embora tenham gerado impactos significativos sobre a agenda de debates e o discurso oficial, não foram capazes de alterar as estruturas fundamentais que regem o regionalismo na região: a primazia da soberania estatal, a baixa institucionalização, e a tomada de decisões por consenso intergovernamental.

Dessa forma, mesmo nos períodos de maior convergência política e ideológica, o consenso sobre uma agenda de temas — fosse ela mais liberal ou pós-hegemônica — não constituiu força suficiente para implementar as estruturas necessárias que permitiriam maior materialidade dos efeitos da cooperação. A frustração das expectativas dos atores sociais, na lógica neofuncionalista, torna-se aqui não uma falha do sistema, mas o resultado esperado de um sistema projetado para ser flexível aos interesses dominantes.

A vontade política declarada esbarrava, e continua a esbarrar, na recusa estrutural dos Estados (e de suas forças sociais dirigentes) em ceder o poder de decisão final, condenando muitas das iniciativas mais ambiciosas a permanecerem no plano da retórica, sem os mecanismos vinculantes para se traduzirem em realidade palpável. Essa é uma razão estrutural e política central para a não sustentação da agenda social, pois condena as iniciativas ambiciosas a permanecerem na retórica, sem mecanismos vinculantes.

Dessa forma, Comini e Frenkel (2020) apontam fatores de atenção para os processos sul-americanos, como baixa adaptabilidade às transformações globais e falta de coesão frente a esses desafios, orientações diversas sobre política externa com déficit de governabilidade, baixa capacidade de conter ameaças externas e pouca capacidade de promover políticas alternativas. No mesmo sentido, Mariano e Menezes (2021) apontam como características dos acordos na região os baixos índices de complementaridade econômica e interdependência, em contraposição à alta assimetria política e econômica, e à grande burocracia para internalizar os compromissos firmados.

A emergência de uma dimensão líquida do regionalismo se caracteriza pela ausência de uma ordem permanente e claramente estabelecida (Mariano; Bressan; Luciano, 2025). Nesse sentido, as instituições regionais nas Américas se baseiam em um frágil equilíbrio que amplia a instabilidade dos projetos. No caso do Mercosul, a flexibilidade é uma característica estrutural que, apesar de trazer instabilidade, também contribui para a capacidade de sobrevivência dos projetos. No entanto, essa flexibilidade, embora assegure a resiliência do bloco no plano intergovernamental, é a outra face da baixa institucionalização, impedindo a consolidação de compromissos vinculantes necessários para a materialização de um projeto de integração ampla e, portanto, condenando a agenda social a ser contingente e instável.

Dessa forma, temos um elemento importante das organizações regionais na América Latina: elas são altamente resilientes às crises e quase nunca morrem (Agostinis; Nolte, 2021). O elemento de resiliência e superação das crises será central nas próximas seções, onde analisaremos o caso do Mercosul, que é, possivelmente, umas das mais resilientes e adaptáveis experiências regionais nas Américas.

2.2 Desenvolvimento institucional do Mercosul e a participação social

As reflexões acerca da institucionalidade do Mercosul, apresentadas na seção anterior, apontam para os dilemas da opção intergovernamental — e, por vezes, interpresidencial — adotada pelo bloco regional desde o princípio. Dessa forma, o desenvolvimento institucional do Mercosul foi marcado pelas características de seu processo fundacional, que conduziu à preferência pela construção de novos arranjos institucionais moldados a partir dessa concepção de integração regional. Essa escolha, que conferiu ao bloco uma inerente flexibilidade e primazia da soberania nacional, pode ser compreendida não apenas como uma resposta ao espírito comercial da época, mas como uma característica deliberada, fundamental para sua capacidade de adaptação a diferentes conjunturas políticas e para a posterior flutuação de suas agendas.

O Tratado de Assunção (1991)¹², no momento de criação do bloco, apresentou as características da institucionalidade do Mercosul, centrada nos dois órgãos protagonistas — o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). A opção intergovernamental gerou descontentamento de importantes setores da sociedade civil, em um primeiro momento, especialmente das centrais sindicais e dos grupos empresariais (Mariano, 2011; Budini, 2015). A pressão dos atores sociais, com ênfase no sindicalismo, possibilitou a construção dos primeiros mecanismos de participação social, que conviveram com distintos períodos de esvaziamento por parte dos governos (Mariano, 2011).

A demanda da sociedade civil — protagonizada nesse momento pela dimensão sociolaboral — logrou incluir desde o princípio um instrumento de participação social. Dessa forma, o primeiro espaço institucional de diálogo social no Mercosul foi viabilizado por meio dos Subgrupos de Trabalho (SGT), previstos no Tratado de Assunção com a intenção de

¹²Tratado assinado em março de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o intuito de criar o Mercosul. Registrado na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) como AAP.CE N° 18.

coordenar ações e políticas específicas. Inicialmente, seriam dez subgrupos¹³, mas, como resultado da pressão — em especial dos atores sindicais —, constituiu-se o SGT-11 sobre Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social¹⁴. Este foi o primeiro espaço concebido para além dos governos nacionais. A criação desse subgrupo possibilitou a participação das centrais sindicais na institucionalidade do bloco como negociadoras (Mariano, 2011).

Na perspectiva da participação social, as centrais sindicais consideravam os SGT como insuficientes para engajar e ampliar outros atores da sociedade civil no processo de integração regional (Mariano, 2015). Nesse sentido, as negociações do Protocolo de Ouro Preto (1994)¹⁵ para revisão da estrutura institucional do bloco foram estratégicas para pensar uma ampliação da dimensão de participação da sociedade civil. Quanto ao diálogo social, a principal alteração de Ouro Preto foi a criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), órgão consultivo de representação dos setores econômicos e sociais sem o controle de representação governamental. O FCES foi criado para atuar como órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos países membros, com quantidade igual de representantes por Estado, encaminhando recomendações para o Grupo Mercado Comum (GMC).

O resultado das negociações do Protocolo foi a composição do Mercosul com seis órgãos centrais: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

O Mercosul constitui-se com a presença de uma dimensão participativa, mas sem impacto sobre o processo decisório, sendo estruturas meramente consultivas e pouco flexíveis (Mariano, 2015). A primeira geração da dimensão social do Mercosul é marcada pelos SGT e pelo FCES, mas também foi presenciada, nas Reuniões Especializadas, nos Grupos *Ad hoc*, nos Comitês Técnicos, e na Comissão Sociolaboral.

A conjuntura histórica que levou ao desenho institucional dos espaços de participação social no Mercosul impôs, nos anos 1990 e no começo dos anos 2000, uma prevalência dos mecanismos sociolaborais. O protagonismo e pioneirismo do sindicalismo do Cone Sul nos

¹³Assuntos Comerciais; Assuntos Aduaneiros; Normas Técnicas; Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial e Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordenação de Políticas Macroeconômica.

¹⁴Posteriormente, o SGT-11 foi renomeado como SGT-10, como é atualmente chamado.

¹⁵Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, que versa sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, assinado em Ouro Preto, em dezembro de 1994, constituiu-se a partir dele os primeiros órgãos do bloco e seu processo decisório.

debates de integração regional (Mariano, 2011; Baptista, 2020) é reflexo de uma longa trajetória de internacionalização das centrais sindicais, mas também das confederações empresariais.

Nesse sentido, os mecanismos que se desenvolveram mais rapidamente foram o SGT e o FCES, que se estruturavam nos debates de geração de emprego e renda, bem como na defesa dos direitos trabalhistas no âmbito regional. Ou seja, uma série de processos externos levou à construção de espaços de encontro e reflexão anteriores à fundação do bloco, que remontam às primeiras estruturas de diálogo social alicerçadas no tripartismo da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

De forma análoga ao SGT de Relações Trabalhistas, a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004, logrou a construção de relações não apenas dentro do Mercosul, mas para além do bloco regional. Os debates e as reflexões na REAF buscavam fomentar as reflexões acerca de políticas públicas para o desenvolvimento regional da Agricultura Familiar nos países do bloco.

A consolidação da REAF como espaço de reflexão e participação é um dos principais símbolos da ampliação da dimensão social nos anos 2000, que se aproveitou dos mecanismos institucionais da década anterior (Baptista; Siman, 2021). No entanto, cabe destacar que a composição das organizações da sociedade civil participantes da REAF não divergia do perfil sociolaboral hegemônico na participação social mercosulina. Entre as organizações mais ativas e com participação mais perene, muitas possuem uma vinculação com o sindicalismo e/ou pequenos e médios empresários do campo.

A ascensão do regionalismo pós-hegemônico reorientou a cooperação dos países sul-americanos em busca de maior presença internacional e influência nas regras e decisões — as quais, em contexto de assimetrias, têm capacidade de reconfigurar aspectos internos (Vigevani *et al.*, 2003). Nesse período, o Mercosul ampliou sua sensibilidade à agenda política dos atores e sua agenda de temas, ao mesmo tempo em que orientou as propostas estatais de aprofundamento institucional do bloco (Baptista; Siman, 2021).

Nos anos 2000, o Mercosul se desenvolveu em inúmeras perspectivas, com a incorporação de novos membros associados¹⁶ e o alargamento institucional, impulsionado pela criação de inúmeras instâncias, pela transformação no escopo de alguns órgãos e pela formalização institucional de foros informais de discussão e formulação. Em 2004, a Cúpula de

¹⁶Foram incorporados Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013); e dois membros observadores: México (2006) e Nova Zelândia (2010). Houve, também, o pedido de adesão como Estado-parte da Venezuela (2006).

Ouro Preto rediscutiu os aspectos institucionais do Mercosul com o intuito de relançar o Protocolo da década anterior, ainda que este relançamento não tenha se concretizado.

No entanto, a partir desse momento, floresceram novas institucionalidades no bloco, com intuito de abraçar o espírito de alargamento temático e estrutural pautado na década de 2000 e ao longo dos debates da Cúpula. Em 2004, foram criados o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CEMPED), o Observatório da Democracia do Mercosul (ODM), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), e o Parlamento do Mercosul (Parlasul).

Em 2005, a presidência *pro tempore* do Uruguai impulsionou um dos mais emblemáticos momentos para a consolidação de uma nova dimensão de participação social no Mercosul. Por meio do Programa Somos Mercosul, iniciou-se a reflexão de novas bases para revitalizar o bloco e aprofundar a articulação da agenda dos governos e da sociedade civil (Padrón, 2012; Budini, 2015). A partir desse processo, em 2006, realizou-se o Encontro por um Mercosul Social e Produtivo, paralelamente à Cúpula dos Presidentes em Córdoba, Argentina.

Conforme argumenta Budini (2015), cúpulas paralelas aos encontros de chefes de Estado não constituíam um elemento inédito para a sociedade civil, sendo parte do repertório de ação coletiva amplamente utilizada — em especial, a partir dos anos 1990 com os movimentos antiglobalização e a resistência à ALCA. Em dezembro de 2006, na Cúpula Presidencial de Brasília, foi organizada a I Cúpula Social do Mercosul, com intuito de engajar e refletir sobre uma ampla agenda de temas que passaram a ter interlocução com o programa Somos Mercosul¹⁷. A realização das Cúpulas Sociais é uma manifestação concreta da ampliação do regionalismo de viés social e participativo dos anos 2000. A capacidade de engajamento da sociedade civil, como será detalhado, contrastará com a posterior interrupção, ilustrando como o projeto era contingente à vontade política e não resultou em alterações estruturais duradouras no Mercosul.

Na primeira Cúpula Social, a declaração abordou temas como: igualdade racial e xenofobia; reforma agrária e agricultura familiar; comunicação; cultura e identidade; Direitos Humanos; economia; educação; juventude; meio ambiente; migrações; modelos de integração, modelos de desenvolvimento, negociações comerciais internacionais; mulheres; parlamento;

¹⁷“O Programa Somos Mercosul nasceu com o propósito de superar o déficit de participação social existente no bloco. [...] lançada pela presidência *pro tempore* do Uruguai em 2005, com o apoio do então presidente Tabaré Vázquez e dos demais Estados Partes” (UPS, 2016).

saúde; trabalho, previdência e livre circulação de pessoas; e a própria participação social (UPS, 2016).

Ao longo dos anos, as Cúpulas representaram um importante espaço de diálogo e legitimação do processo de integração, ampliando a participação democrática no Mercosul (Martinez; Machado, 2017). Nesse momento, viabilizou-se uma participação mais ampla da sociedade civil, que outrora foi pensada para ocorrer por meio do FCES, mas não logrou sucesso. Engajaram-se nas Cúpulas inúmeros setores da sociedade civil, tais quais: centrais sindicais, organizações de empregadores, confederações de agricultura familiar, movimentos sociais, cooperativas, pequenos e médios empresários, organizações de economia solidária, organizações de defesa dos Direitos Humanos, organizações feministas, organizações e movimentos de juventude, entidades de defesa do meio ambiente, da saúde, da educação, entre outras organizações não governamentais.

A relevância e a capacidade de mobilização das Cúpulas Sociais possibilitaram a criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), em 2010. A UPS tinha o objetivo de fortalecer os mecanismos de participação no Mercosul e apoiar os pontos focais nacionais do programa Somos Mercosul. Nesse sentido, a UPS se estruturou como o primeiro órgão do Mercosul que tinha por finalidade ser um canal de diálogo com a sociedade civil e os movimentos sociais, bem como financiar a participação social e construir uma memória dos eventos e das organizações da sociedade civil participantes.

Nos primeiros anos de existência, a UPS realizou um importante trabalho de catalogar e recuperar os debates das Cúpulas Sociais do Mercosul, com uma sistematização de temas, participantes e história da participação social no bloco. No entanto, apesar do alargamento institucional e da incorporação da dimensão da participação nas estruturas mercosulinas, não houve garantias orçamentárias para consolidação da UPS como instrumento estratégico e para o efetivo financiamento da participação social no bloco.

Em perspectiva mais ampla, o crescimento da importância da dimensão social do Mercosul pautou a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), em 2007. A criação do instituto buscava responder a demandas estratégicas para consolidar a dimensão social, em vias da superação das assimetrias e do estabelecimento de cooperação regional em temas de políticas sociais (Baptista, 2020). Nesse sentido, o órgão acompanha a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) e a implementação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS).

O PEAS consiste em um importante instrumento de fortalecimento da dimensão social do Mercosul, com correlação positiva em relação à forma de apresentação dos Objetivos do

Milênio (ODM) ou do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Martins (2014) compreende que o plano é um instrumento que permite o avanço da harmonização de políticas para a convergência, sendo uma forma de debater o modelo de desenvolvimento para o Mercosul e a dimensão de uma cidadania regional.

O ISM buscou, a partir da construção do Diálogo de Assunção para a Agenda Social e a Agenda 2030 (DAAS), em 2020, institucionalizar uma dimensão de participação social em sua estrutura, que anteriormente se relacionava com os atores sociais por meio de formações e seminários. O objetivo do DAAS era colher perspectivas e promover a reflexão com agentes governamentais e representantes da sociedade civil, por meio de atividades virtuais, com intuito de fomentar o intercâmbio de experiências e a cooperação para políticas públicas.

De forma similar, em 2009, foi criado o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), com objetivo de fortalecer a agenda de Direitos Humanos no Mercosul e a coordenação de políticas públicas na área. Da mesma forma, o Instituto passou a apoiar o trabalho da Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul (RAADH). Semelhante a outras estruturas da dimensão social do Mercosul, o IPPDH tem caráter consultivo, como foro facilitador para a promoção de experiências e boas práticas.

Os debates acerca da participação social no IPPDH são presentes desde o processo de constituição desse instituto, apesar de aparecerem de forma secundária. No entanto, como ressalta Gomide Júnior (2020), a partir de 2015, esse debate passa a compreender uma dimensão mais central no órgão, com a criação do Foro de Participação Social. Os processos de participação promovidos buscam subsidiar os estudos e as reflexões do IPPDH, por meio de consultas públicas e eventuais diálogos para aprofundar as matérias das consultas.

No decorrer dos anos 2010, houve uma desaceleração do crescimento e alargamento institucional do Mercosul. O desenvolvimento institucional do bloco passaria, então, a desafiar-se com a consolidação dos órgãos e mecanismos criados ao longo da experiência pós-hegemônica. No entanto, o processo de integração regional sul-americano a partir da segunda metade dos anos 2010 tornou-se secundário frente às agendas domésticas e às crises nos países da região. Com isso, as estruturas decorrentes da expansão institucional mercosulina passam a enfrentar dificuldades de consolidação política, institucional e financeiras.

Os estímulos para a participação social e o engajamento dos Estados-membros nos processos de promoção dessas iniciativas foram reduzidos desde as primeiras instabilidades no bloco com o Golpe de Estado no Paraguai (2012) e a suspensão do país no bloco. Posteriormente, com o processo de Golpe de Estado no Brasil (2015-2016) e a eleição de Mauricio Macri na Argentina (2015), a dimensão social mercosulina passou por um momento

desinteresse dos sócios maiores, que comungavam, naquele período, de uma preferência por uma integração orientada para as relações comerciais (Baptista; Siman, 2021).

Com isso, houve um impacto direto sobre a quantidade e a qualidade da participação social no Mercosul. Por um lado, os novos mecanismos — como o ISM e o IPPDH — passaram a constituir espaços de diálogo pautados meramente nas consultas, sem periodicidade e sem possibilidade de engajamento dos atores sociais. Por outro, os mecanismos tradicionais de participação social perderam sua rotina de reuniões: por exemplo, o FCES não realizou reuniões entre 2016 e 2018, e as Cúpulas Sociais tiveram sua organização interrompida em 2015.

O desinteresse pela dimensão social no processo de integração refletiu a pouca, ou quase nula, preocupação dos governos Macri-Temer/Bolsonaro em legitimar suas ações perante a sociedade civil (Baptista; Bertolucci, 2020). Esse processo impactou diretamente a UPS, que já vivenciava uma crise de atuação pela baixa autonomia que possuía frente aos pontos focais nacionais, que eram heterogêneos e nem sempre garantiam a autonomia da sociedade civil (Baptista, 2020).

Miola (2017) argumenta que a compreensão fundadora da UPS já era reducionista e extremamente dependente do conceito da participação sobre a dimensão social e não sobre a totalidade do processo de integração. Nesse sentido, esta perspectiva “serve apenas para um discurso legitimador da participação social, mas não se traduz numa dinâmica participativa verdadeira e, menos ainda, abrangente” (Miola, 2017, p. 121). A baixa autonomia da UPS demonstra que, mesmo em sua concepção, a estrutura de apoio à participação social era inerentemente frágil e dependente dos governos, reificando a natureza contingente do projeto. Esse processo de redução da dimensão social do bloco se consolidou com a Decisão 01/2021 do CMC, que reduziu drasticamente a estrutura de recursos humanos do ISM e do IPPDH. A crise política e institucional foi um processo de desmobilização e de redução formal da capacidade de atuação dos órgãos da dimensão social do Mercosul, que sintetizavam a correlação de forças pouco interessada nessa dimensão do processo de integração.

A dependência de uma trajetória intergovernamental possibilitou o “estímulo à participação dos atores não governamentais apenas enquanto havia entendimentos coletivos” (Baptista; Siman, 2021, p. 271). Esse fato é reforçado com o processo que levou à retomada das Cúpulas Sociais em 2023, durante o breve realinhamento político entre os sócios maiores do bloco com os governos de Lula da Silva e Alberto Fernández. Compreendemos que o processo de desenvolvimento institucional da participação social no Mercosul se correlaciona diretamente com o processo de engajamento dos governos dos países-membros.

A retomada das Cúpulas Sociais ocorreu primeiro durante a presidência *pro tempore* argentina de forma virtual e, então, de forma presencial no Rio de Janeiro, Brasil, após 7 anos sem encontros presenciais. Os debates da Cúpula trouxeram pautas históricas como a importância da institucionalização da participação social no Mercosul e seu financiamento, mas também reforçaram novos desafios, como as novas tecnologias, a crise climática e a erosão democrática na região.

No entanto, apesar da expectativa de retomada das Cúpulas Sociais presenciais de forma permanente, após o fim da presidência *pro tempore* brasileira, os encontros retornaram ao modelo telepresencial. As organizações da sociedade civil brasileira questionam a manutenção desse modelo de reuniões telepresenciais, em virtude da menor qualidade dos debates e da forte indicação de participantes conduzidas pelos governos locais, o que resulta em espaços esvaziados e problematizações distantes do grau de complexidade que o processo participativo do Mercosul já havia adquirido.

Da mesma forma, retomou-se o modelo de Cúpulas realizadas durante a pandemia de covid-19, que eram marcadas por pautas fechadas com pouca capacidade de influência da sociedade civil sobre as reflexões propostas. Esse contexto reforça a dependência dos governos e da conjuntura política regional para o desenvolvimento de ações concretas de participação social e reflexão democrática sobre os caminhos do bloco.

A reflexão sobre as melhorias nos instrumentos de participação social no Mercosul é um tema recorrente nos trinta anos do bloco. Os atores sociais engajados sempre demandaram melhorias nos processos e democratização decisória. O desenvolvimento institucional pautado na escolha pelo intergovernamentalismo foi reiterado de forma sucessiva pelos Estados-membros e impactou diretamente as diferentes gerações de mecanismos de participação social no Mercosul.

Nesse sentido, a questão do financiamento para a participação social no Mercosul nunca foi plenamente superada ou resolvida, permanecendo como um dos principais entraves à efetiva inclusão da sociedade civil nos processos decisórios do bloco. A falta de recursos estruturados para viabilizar a presença ativa de organizações sindicais, movimentos sociais e entidades representativas nos fóruns do Mercosul reflete o fraco desenvolvimento institucional. Essa limitação tem sido um ponto central de crítica e reflexão por parte da sociedade civil, que aponta para a necessidade de mecanismos permanentes de apoio financeiro. De forma relacionada, para a sociedade civil, é importante que se mantenha a presença de organizações sociais representativas nesses espaços, sendo este um elemento fundamental para garantir que as

políticas do Mercosul reflitam as demandas reais das populações e que a participação mantenha níveis de qualidade.

No geral, a construção desse processo favoreceu historicamente os mecanismos especializados e temáticos em detrimento de uma dimensão mais multisetorial, o que refletia o nível de maturidade de algumas organizações no âmbito interno dos Estados-membros, como as confederações patronais, as centrais sindicais e as organizações não governamentais. No âmbito interno, essas organizações da sociedade civil já se engajavam em debates, audiências, conferências e conselhos temáticos e, com isso, tinham um acesso facilitado às agendas propostas.

Espaços como o FCES, SGT-10 e a REAF são amplamente reconhecidos pela sociedade civil como experiências bem-sucedidas de participação no Mercosul. Esses mecanismos não apenas garantiram a inclusão de novos atores nas discussões do bloco, mas também foram decisivos para a construção de políticas que transcendem a dimensão comercial. Ao ampliar a agenda do Mercosul para temas como direitos sociais, desenvolvimento territorial e sustentabilidade, esses espaços demonstraram haver oportunidade para uma integração regional no Cone Sul para além da dimensão comercial.

No entanto, apesar desses avanços, por vezes os processos de discussão nos grupos de trabalho e nas reuniões especializadas não contava com a participação dos tomadores de decisão a nível nacional, resultando na demora da internalização das demandas apresentadas e em pautas que permanecem estagnadas por décadas. De igual maneira, a dimensão comercial e as agendas centrais da integração nunca foram plenamente permeáveis à participação social. O FCES foi poucas vezes consultado sobre as negociações comerciais que o bloco desenvolvia, e muitas vezes suas recomendações não eram consideradas pelo GMC, resultando em um processo *pro forma*.

O déficit democrático no Mercosul acomete também os países da região. A participação popular efetiva, os instrumentos de controle social das instituições e a representação cidadã nos processos de decisão são escassos na perspectiva regional, mas também na dimensão nacional dos países sul-americanos. No último período, a crise democrática foi vivenciada em todo o mundo, com a ascensão de novos populismos, nacionalismos e formas de expressão da extrema-direita.

É fundamental que haja qualificação do debate e ampliação da relevância dos espaços de participação existentes, garantindo sua efetividade na construção de políticas regionais. Para além da criação de novos fóruns, é preciso assegurar que suas deliberações sejam incorporadas e consideradas pelo bloco, com mecanismos transparentes de monitoramento e implementação.

Fortalecer a capacidade técnica e política desses espaços e vincular suas propostas a instrumentos normativos concretos são passos essenciais para transformar a participação social e aprofundar o processo democrático na região.

Em perspectiva institucional, a conjuntura gerada pelo alinhamento político da primeira década dos anos 2000 foi incapaz de superar a baixa institucionalidade do Mercosul, seja para garantir o fortalecimento das estruturas existentes ou criar mecanismos sólidos e perenes. Dessa forma, o histórico déficit democrático e o baixo engajamento social do bloco não foram superados, possibilitando o esvaziamento e a perda de centralidade das agendas e agências oriundas das políticas da Onda Rosa, mesmo quando funcionavam e geravam resultados. Da mesma forma, em diversos momentos históricos, os Estados-membros optaram por reforçar a decisão de um Mercosul intergovernamental, com baixa institucionalidade e com um processo decisório centrado nos governos nacionais.

2.3 Mercosul e a história de baixa institucionalidade

Aspectos políticos, socioculturais e econômicos são elementos de pressão sobre o Mercosul, mas não exclusivos ao regionalismo sul-americano (Weiffen, 2020). A conjuntura regional aponta para um processo de redefinição do Mercosul, em especial pelas desconfianças do comprometimento brasileiro com o bloco (Briceño Ruiz; Hoffmann, 2021). Com efeito, o Mercosul se consolidou como um acordo tático de seus governos e sociedades (Hoffmann, 2020); no entanto, sua crise e o dissenso entre os sócios maiores poderá gerar pressões que resultem em seu enfraquecimento, e, eventualmente, em sua desintegração.

Com as recentes transformações sistêmicas devido ao crescimento da China e de outras economias emergentes, abre-se uma crise de hegemonia dos Estados Unidos, ancorada no neoliberalismo, nas multinacionais, na democracia liberal e em suas institucionalidades, com reflexos também na União Europeia e em seu Estado de bem-estar (Sanahuja, 2017). Na América Latina, esses elementos são agravados pelo histórico de dependência e sua inserção subalterna, gerando maiores vulnerabilidades às dinâmicas globais e a iniciativas de caráter individual, o que explica a rápida degradação do regionalismo pós-hegemônico (Mijares; Nolte, 2018).

Para o regionalismo, a democracia fomenta a construção de ideias e a participação social, fundamentais para a formação de identidades regionais e a conformação de políticas comunitárias (Culpi, 2012). O refluxo democrático na região, junto ao alinhamento do governo

brasileiro de Jair Bolsonaro ao governo estadunidense de Donald Trump, inviabilizou o diálogo e a construção de uma agenda política, econômica e social autônoma.

A ordem liberal hegemônica desde o pós-Guerra Fria assentou-se em uma concepção de democracia social integrada por um pacto social tripartite entre Estado, trabalhadores e capital que reconhecia direitos sociais e a participação política dos trabalhadores por meio de seus partidos e sindicatos (Sanahuja, 2018). O êxito democrático se assentava na tolerância com a diferença e em uma sólida contenção institucional (Malamud, 2019).

O crescimento da centralidade do Estado no regionalismo sul-americano dos anos 2000 constituiu um paradoxo para Serbin (2013), pois, ao mesmo tempo que revitalizava o papel do Estado como formulador e implementador de políticas públicas, retomava uma visão estado-centrada. Tal visão, para o autor, não fortaleceria os espaços regionais e reduziria o papel da sociedade civil nos processos de integração regional (Serbin, 2013). Ao mesmo tempo, no Mercosul, houve a maior proliferação de espaços institucionais que buscavam promover o diálogo social e a participação no bloco regional¹⁸.

O desencantamento com o neoliberalismo nos anos 1990 foi assentado nas críticas à baixa institucionalidade e ao déficit democrático, que podem ter sido aprofundados pelas políticas que pretendiam reduzi-los (Serbin, 2013). O Mercosul, assim, é fruto de um modelo pautado na busca dos governos em preservar seu protagonismo com um sistema decisório baseado no consenso e um forte controle da agenda de expansão do bloco (Mariano, 2000).

Os países-membros do Mercosul, desde o princípio da negociação, optaram por construir mecanismos e institucionalidades de caráter exclusivamente intergovernamental (Drummond, 2011). O modelo adotado resultou em concessões dos sócios maiores e menores: enquanto Argentina e Brasil pautavam o caráter intergovernamental, Paraguai e Uruguai demandavam a decisão por consenso para prosseguir com as negociações (Vigevani; Mariano; Mendes, 2002).

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

¹⁸Entre esses mecanismos, temos: o Instituto Social do Mercosul, a Unidade de Participação Social, o Observatório da Democracia do Mercosul, o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos, entre outros; e, paralelamente à estrutura institucional, as Cúpulas Sociais.

Esse paradigma estabeleceu as razões estruturais pelas quais a institucionalidade do Mercosul foi deliberadamente mantida baixa. Essa configuração inicial privilegiou os interesses de atores econômicos que se beneficiam de um regionalismo limitado, explicando a dificuldade de sustentar uma agenda social mais abrangente, que demandaria uma estrutura mais robusta e menos focada exclusivamente no comércio.

As proposições sobre supranacionalidade nunca foram consideradas, sendo um dos principais tabus do bloco (Luciano; Campos, 2021). Há uma resistência à supranacionalidade no Mercosul, destarte, as articulações e proposições da sociedade civil para que o bloco caminhasse neste sentido. Logo, o intergovernamentalismo é um princípio orientador do processo decisório do Mercosul, uma vez que as representações governamentais compreendem esse modelo como satisfatório (Mariano, 2013).

O desenho institucional do Mercosul nos anos 1990 consolidou um processo de integração concentrado na chefia dos executivos nacionais e nas chancelarias — presentes nos principais órgãos decisórios do bloco (Budini, 2015). Com isso, evita-se o isolamento da tomada de decisão dos órgãos nacionais responsáveis pelo processo de integração (Bouzas; Soltz, 2002). Nesse período, nota-se que as estruturas mercosulinas não foram capazes de promover mudanças institucionais mais profundas e tensionar as características intergovernamentais (Luciano; Campos, 2021).

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

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

Em perspectiva histórica, o déficit democrático no Mercosul é uma projeção supranacional dos déficits democráticos internos dos Estados-membros (Ventura, 2003). Nesse ponto de vista, a redução do déficit democrático em nível doméstico é essencial para sua

projeção regional e, conseqüentemente, para ampliar a participação da sociedade civil nos processos de integração (Bressan, 2011).

Não obstante, a estrutura institucional do Mercosul, apesar do déficit democrático na tomada de decisão, desenvolveu mecanismos de participação social mais institucionalizados que outras experiências intergovernamentais, com maior interface de diálogo entre governos e sociedade (Serbin, 2013). A existência desses mecanismos é necessária para a democratização do bloco; mas, sozinhos, eles não a garantem (Mariano, 2013).

No período pós-hegemônico, o bloco se caracterizou pela ampliação de órgãos sem poder decisório, quando não sem recursos humanos e financeiros (Budini, 2015). Os principais órgãos criados após 2003 no Mercosul não alteraram o processo decisório, caracterizando-se pela natureza consultiva — manifestando-se por meio de recomendações — e técnica, com o intuito de assessorar os órgãos decisórios do bloco com a produção de estudos, seminários e espaços de reflexão. Há uma lógica exclusivista, que centraliza nos Executivos e em suas burocracias os rumos do processo integracionista (Oliveira, M., 2003).

Os dilemas históricos do Mercosul permaneceram nas dinâmicas do bloco nas primeiras décadas dos anos 2000, convivendo com estruturas do regionalismo aberto e do regionalismo pós-liberal simultaneamente. Tais elementos são essenciais para compreender as respostas e a resiliência do bloco frente aos novos desafios do regionalismo sul-americano impostos pelas novas dinâmicas globais, regionais e nacionais.

Desde a eleição de Maurício Macri na Argentina e o golpe de Estado no Brasil, as dinâmicas internas no Mercosul e as prioridades da organização foram profundamente alteradas. O bloco tem sofrido com as mudanças de governo na região, que favoreceram a sua flexibilização e a redução de sua agenda social (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). Impõe-se a ideia economicista de inserção dos países na economia internacional, com uma agenda regional que recoloca o comércio na centralidade do debate, em detrimento de temas sociais e produtivos, e um retorno às iniciativas com o Norte Global, como o acordo com a União Europeia e Tratados de Livre Comércio (Briceño-Ruiz, 2021). Essa guinada na agenda reflete uma disputa fundamental e persistente sobre a própria natureza do Mercosul: se ele deve ser uma plataforma comercial para inserção global, conforme defendem as elites econômicas, ou um projeto de integração mais abrangente, com forte dimensão política e social, como almejam os atores sociais brasileiros — temas que são trabalhados nos capítulos subsequentes desta tese.

Nesse processo, o bloco passou a sofrer pressões por sua fragmentação advindas dos governos de Jair Bolsonaro e Luis Lacalle Pou, que visam a revisar aspectos centrais, como a negociação de acordos externos em bloco, e flexibilizar as estruturas dos acordos vigentes, em

busca de um Mercosul *à la carte* (Ventura, 2003; Hoffmann; Mérand, 2012), no qual os países-membro optariam por quais mecanismos iriam integrar.

Como argumentam Martins e Pennaforte (2017), o bloco não construiu mecanismos que possibilitem a convivência e seu funcionamento em dinâmicas de pluralidade de convicções partidárias e ideológicas. O Mercosul pouco pode fazer para resistir ao esvaziamento de suas estruturas e às mudanças desfavoráveis, pois seu desenho institucional não foi desenvolvido para se impor sobre conjunturas domésticas de seus membros (Hoffmann, 2020).

A fragilidade institucional e a dificuldade de implementação das decisões tomadas perpassam toda a existência do bloco (Mariano; Menezes, 2021). No histórico do Mercosul, todas as transformações não foram capazes de “neutralizar as debilidades estruturais dos países, ou para inserir a dinâmica regional nas agendas das políticas domésticas” (Vigevani; Mariano; Ramanzini Jr., 2021, p. 47). Não há uma arquitetura institucional que permita que os interesses da organização se sobreponham aos interesses domésticos (Martins; Pennaforte, 2017).

Dessa forma, como apontam Mariano e Menezes (2021, p. 175), o processo de integração no Cone Sul convive com um persistente dilema: “Para os que querem mais, parece sempre insuficiente, e para os que querem menos, demasiadamente inchado”. Nesse sentido, os autores atestam que a convergência no Mercosul ocorre pela insatisfação, o que gera expectativas negativas ao seu entorno (Mariano; Menezes, 2021). Nos últimos anos, foram diversas as manifestações presidenciais em todos os quatro sócios sobre a insatisfação com os rumos do processo integracionista, que surgem cada vez mais visíveis, inclusive durante as Cúpulas Presidenciais.

Nos trinta anos de existência do Mercosul, sempre faltou um projeto comum, o que promove um círculo vicioso de expectativas negativas e desestímulo para o enfrentamento de problemas estruturais, para maior comprometimento dos governos e para o envolvimento de outros atores (Mariano; Menezes, 2021). A lógica intergovernamental, e por vezes interpresidencial, limitou o Mercosul, reduziu o engajamento e a legitimidade de seus órgãos. Da mesma forma, deliberadamente se limitou a consolidação de recursos humanos capazes de desenvolver estratégias de cooperação e ações autônomas, por vezes devido à falta de interesse político e em outras por falta de recursos financeiros.

No breve período de convergência entre os governos de Brasil e Argentina, foi possível articular a retomada da dimensão social do Mercosul, concluir as negociações Mercosul-UE, bem como finalizar o processo de ingresso da Bolívia no Mercosul. No entanto, a instabilidade permanece no Cone Sul, com o mais longo dissenso entre as presidências dos sócios-maiores

do Mercosul, que dificilmente apresentará a curto prazo um novo direcionamento às políticas do bloco após a eleição de Javier Milei na Argentina.

Nesse sentido, um maior envolvimento de outros atores políticos, em especial das legítimas representações da sociedade civil, é essencial para construir ou reativar um sentido estratégico para o processo de integração no Cone Sul. Transforma-se em uma questão essencial para a continuidade do processo de integração na região que sua legitimidade se assente em outras estruturas, para além dos regimes tarifários, das preferências comerciais e dos projetos políticos governamentais. É nesse contexto de busca por legitimidade e por um aprofundamento do sentido da integração que, apesar da persistência dos dilemas da opção intergovernamental, o Mercosul empreendeu um notável desenvolvimento institucional na dimensão da participação social.

Contudo, e seguindo a linha desta análise, a aposta em uma nova tentativa de “emplacar” uma agenda social, por mais essencial que seja para a legitimidade do bloco, corre o risco de repetir os erros do passado se não houver uma compreensão profunda das limitações estruturais e das disputas de poder que definem o Mercosul. Com isso, reiteramos nosso argumento central: a agenda e os mecanismos de participação social foram um projeto contingente, incapaz de alterar a estrutura decisória do Mercosul e sua deliberada baixa institucionalidade.

A questão fundamental não é apenas o que propor, mas como garantir que o proposto tenha força vinculante dentro de uma arquitetura intergovernamental desenhada precisamente para diluir compromissos e proteger a soberania decisória dos Estados. Sem uma estratégia que leve em conta a correlação de forças e as travas estruturais do bloco, qualquer nova agenda social, por mais legítima que seja, nascerá com o mesmo destino de suas antecessoras: ser relevante no discurso, mas impotente na materialidade.

2.4 Reflexões parciais

Nos trinta anos de existência, “crise” é provavelmente a palavra mais utilizada para se referenciar ao Mercosul. Desde sua primeira década de vida, as crises já estavam instaladas (Briceño-Ruiz, 2021). As reflexões sobre o passado, o presente e o futuro do bloco passam permanentemente pelo debate das dinâmicas estruturais do regionalismo sul-americano e as dificuldades domésticas dos países na região.

Esses fatos lançam um desafio sobre o significado da integração regional. Como argumentam Mariano, Bressan e Luciano (2021), convivemos com diferentes percepções sobre integração regional que não nos auxiliam a identificar e compreender o fenômeno. Nas

Américas, vivenciamos diversas ondas do regionalismo que legaram dezenas de arranjos institucionais de cooperação e integração que não lograram seus objetivos iniciais e tiveram suas funcionalidades reduzidas ou extintas. O ciclo vicioso do regionalismo latino-americano gera a persistente descontinuidade das experiências institucionais, políticas, econômicas e comerciais.

Por mais resilientes que se apresentem, as organizações da região convivem com uma rotina de pressões, baixa autonomia e fortes déficits democráticos. A interação entre fatores de estresse para o regionalismo, recursos de enfrentamento e características regionais determina se o processo levará à desintegração ou à construção de maior resiliência (Nolte; Weiffen, 2021).

A persistente descontinuidade e a própria confusão sobre o que significa a integração, como bem apontam os autores, não são falhas conjunturais ou acidentes de percurso. São, na verdade, os sintomas mais evidentes de um problema profundamente estrutural, fruto da ausência de um projeto comum, hegemônico e de longo prazo para a região. O “círculo vicioso” se perpetua porque cada nova onda de regionalismo, por mais que mude o discurso e a agenda de temas, se constrói sobre a mesma fundação estrutural e do mesmo objetivo por parte dos Estados.

Essa estrutura minimalista não é um acaso; ela é o resultado direto da incapacidade de se forjar e sustentar um consenso sobre “para quê” e “para quem” se integra. Na ausência de um projeto compartilhado, a estrutura institucional se torna, por necessidade, um espaço de baixa autonomia e déficit democrático, pois é a única forma de conter as divergências sobre os rumos a seguir, perpetuando um equilíbrio de baixa intensidade que evita tanto a desintegração completa quanto o avanço significativo.

No século XXI, “a vontade política mostrou-se um importante elemento dinamizador da integração, mas, em determinados momentos, revelou também o seu potencial de constrangimento” (Mariano; Menezes, 2021, p. 162). Com isso, compreendemos que o fortalecimento da integração regional vai além da construção de novas organizações ou novos mecanismos internos, sendo necessário que os países da região enfrentem suas assimetrias e debilidades domésticas para construir institucionalidades autônomas e capazes de resistir aos ciclos e às instabilidades políticas.

A coexistência de organizações e mecanismos liberais e pós-hegemônicos promoveu uma fragmentação do regionalismo na América do Sul (Nolte; Weiffen, 2021). O Mercosul logrou sobreviver a um longo período de tensões; por mais de uma vez, em maior ou menor proporção, permaneceu na pauta central dos Estados-membros durante toda a última década,

inclusive sendo utilizado nas eleições para contrapor projetos de distintos candidatos. Nesse sentido, as ausências do projeto mercosulino se converteram em virtudes — a adaptabilidade de seus mecanismos e a capacidade de manter-se relevante para seus propósitos fundacionais.

O Mercosul mantém sua relevância como um projeto estratégico tanto para os atores que se relacionam com o bloco — governos, setor privado e sociedade civil — quanto para a inserção internacional de seus países membros. Apesar de suas contradições e desafios, o bloco segue sendo um eixo estruturante das estratégias nacionais de desenvolvimento, mostrando que, mesmo em um mundo marcado por tensões protecionistas, a integração regional continua a ser um caminho indispensável para enfrentar os complexos desafios do século XXI.

No entanto, o avanço de agendas prioritárias sem transparência adequada tem sido um desafio persistente, revelando a demanda para que se qualifiquem os debates existentes e se incluam efetivamente as discussões que compõem o núcleo estratégico dos países-membros. A tomada de decisões em temas cruciais frequentemente ocorre em esferas restritas, sem a devida participação social ou prestação de contas à sociedade. Essa dinâmica não apenas fragiliza a legitimidade do bloco, como também limita o potencial de suas políticas, já que desconsidera perspectivas essenciais dos países membros.

Para além dos debates sobre intergovernamentalismo e supranacionalidade, as agendas de pesquisa sobre o regionalismo sul-americano encontram um profícuo campo de estudos sobre a percepção das elites políticas e do conjunto dos cidadãos sobre tais experiências; bem como há análises que compreendem os impactos da cooperação regional para as políticas públicas além do nível nacional dos Estados envolvidos.

3 ATORES ECONÔMICOS BRASILEIROS E O MERCOSUL

O objetivo do presente capítulo é construir um balanço das três décadas de participação social das confederações patronais brasileiras no Mercosul, com foco nas mais relevantes: a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). O capítulo está estruturado em cinco momentos: o primeiro contextualiza as dinâmicas do diálogo social no Mercosul, com foco na trajetória de participação das representações de empregadores; nos três seguintes momentos, abordamos os casos da atuação das confederações patronais, com intuito de aferir os principais pontos de convergência e divergência da agenda do setor econômico brasileiro para o Mercosul e a construção de suas posições políticas nos espaços de participação social do bloco; e, por fim, o quinto bloco propõe uma reflexão parcial a partir dos desafios da conjuntura regional.

3.1 A experiência da participação social do patronato brasileiro no Mercosul

Na história do Mercosul, o SGT-10, o FCES e suas comissões são termômetros das contradições entre capital e trabalho, revelando as dinâmicas de poder intrínsecas ao Estado como arena de disputa e condensação de relações de força. As disputas políticas que se constituíram nesses espaços apresentam as principais propostas sobre o escopo do processo de integração no Cone Sul e as dinâmicas de poder internas dos Estados-membros. A constante presença do patronato brasileiro nos espaços institucionais do bloco demonstra o interesse desses atores na construção da agenda regional, na defesa de seus interesses materiais e na consolidação de sua influência no processo decisório em nível regional, refletindo a atuação do bloco no poder.

Nos anos iniciais do bloco, o engajamento dos grupos empresariais no processo de integração foi pragmaticamente motivado pelos bons resultados do intercâmbio comercial intrabloco, apesar da apreensão com a abertura comercial e a Tarifa Externa Comum (Cavariani, 2005). Nesse período, “a inserção das empresas brasileiras no Mercosul realizou-se muito mais por suas potencialidades individuais do que por uma estratégia organizada” (Wanderley, 2002, p. 69). O engajamento dos empresários era compreendido pelo seu papel como “[...] ator dinamizador, porque o maior intercâmbio comercial dependia de sua participação e interesse” (Mariano, 2015, p. 95), o que demonstra uma racionalidade instrumental em contraste com as expectativas de *spillover* neofuncionalistas mais amplas.

Nos anos 1990, a abertura comercial decorrente da liberalização dos mercados na região ampliou a interdependência das economias no Cone Sul, em especial, pelos investimentos diretos do empresariado brasileiro na Argentina (Velasco Júnior, 2015). Essas relações impulsionam as reflexões dos atores empresariais da região sobre as oportunidades da integração econômica regional, fomentando uma especialização de suas federações e confederações em temas internacionais.

Nos anos iniciais do Mercosul, o processo de construção dos acordos comerciais no Cone Sul conviveu com uma perspectiva de liberalização comercial hemisférica. As negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) significariam um “[...] segundo choque de liberalização comercial, cujo impacto sobre as atividades empresariais nacionais dificilmente pode ser subestimado” (Mancuso; Oliveira, 2006, p. 148). Os setores internacionalmente competitivos poderiam vislumbrar ganhos potenciais com a abertura de novos mercados no continente, mas muitos setores produtivos seriam desestruturados com essas liberalizações.

Cabe ressaltar que o empresariado da região apresentava um perfil protecionista e voltado para as articulações nacionais, em virtude da hegemonia de políticas protecionistas desenvolvidas ao longo do século XX. No entanto, em especial para o empresariado brasileiro, essa postura sempre foi marcada por uma contradição entre protecionismo e liberalização: desde o princípio houve uma defesa da abertura do comércio intrabloco para avançar os indicadores de desenvolvimento industrial; e uma defesa da proteção estatal perante a concorrência externa.

Esse processo político fomentou a constituição de alianças nacionais e regionais entre os empresários, com a criação de instrumentos como o Conselho Empresarial da América Latina (CEAL), o Conselho Industrial do Mercosul (CIM), a Federação das Associações Rurais do Mercosul (FARM), o Conselho das Câmaras de Comércio do Mercosul (CCCM), o Grupo Brasil, e a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), no âmbito das negociações da ALCA. Essa organização e mobilização do empresariado “não pode ser interpretad[a] como um desdobramento espontâneo daqueles eventos de natureza econômica” (Mancuso; Oliveira, 2006, p. 149), mas também como consequência dos avanços para o setor decorrentes de uma atuação internacional.

O choque das liberalizações promovido no marco do Consenso de Washington promoveu uma mudança na cultura do empresariado, em sua forma de construir preferências e na ampliação dos espaços para influência decisória. Nos anos 1990, os processos de integração regional desenvolveram-se a partir dos Estados e de seus executivos nacionais. No caso do Mercosul, “[...] o fortalecimento [...] ocorre, primeiro, por vontade política dos governos de

dar continuidade ao processo através do que se denominou *diplomacia presidencial*” (Cavariani, 2005, p. 259), o que reflete o mecanismo intergovernamental de tomada de decisão, mas deve ser compreendido criticamente como uma atuação estatal que não é neutra. Essa “vontade política” se deu em sintonia com as preferências de frações do empresariado voltadas ao mercado regional, ainda que em detrimento das demandas de outros segmentos econômicos e de parte dos atores sociais, evidenciando como o Estado opera como uma condensação de relações de força favoráveis a frações específicas do capital, e não como um árbitro pluralista.

O Conselho Empresarial da América Latina (CEAL), criado em 1990, reúne líderes empresariais das Américas, organizados por capítulos nacionais, com intuito de articular posições em temas econômicos, políticos e comerciais. Para o CEAL, o sucesso dos processos de integração regional está relacionado ao engajamento e ao respaldo dos empresários. Com isso, o conselho fomenta e incentiva a participação de seus membros nesses processos. Para os empresários do Brasil, o CEAL teve um papel pioneiro: “[...] considerando a pouca abertura da economia brasileira, o foco das empresas estava no mercado interno, com pouca expressividade nas exportações para os vizinhos e menos ainda na internacionalização dos investimentos” (Velasco Júnior, 2015, p. 191).

O Conselho Industrial do Mercosul (CIM), formado em 1991, é um foro de articulação e formulação das quatro confederações patronais dos sócios fundadores do bloco — União Industrial Argentina (UIA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Brasil, a União Industrial Paraguai (UIP), e a Câmara de Indústrias do Uruguai (CIU). O CIM é um importante espaço de alinhamento de posições do setor industrial no processo regional, que divulga declarações conjuntas com seu posicionamento sobre a integração mercosulina.

O Conselho das Câmaras de Comércio do Mercosul (CCCM) foi instituído em Assunção no ano de 1992, com o objetivo de constituir um espaço representativo do setor de comércio e serviços do Mercosul. Inicialmente composto por representantes dos sócios fundadores do bloco, posteriormente incorporou representações de Bolívia e Chile. O CCCM estrutura e articula as posições do patronato do comércio de bens e serviços, bem como articula a relação do bloco com organizações semelhantes em outras regiões.

A Federação das Associações Rurais do Mercosul (FARM), formada em 1997, é uma instituição para defesa dos interesses comuns dos produtores rurais dos países fundadores do Mercosul, além de Bolívia e Chile. A atuação da FARM e suas declarações são basicamente direcionadas ao Conselho de Ministros de Agricultura do Cone Sul (CAS), e eventualmente referem-se às negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O Grupo Brasil nasceu como um mecanismo dos empresários brasileiros que viviam na Argentina, em 1994. Com o passar dos anos, passou a incorporar diversos grupos empresariais que realizavam negócios com o país vizinho. Em 1996, o grupo foi institucionalizado como associação sem fins lucrativos com intuito de articular estratégias e ações na Argentina, desenvolvendo-se como um mecanismo de constituição de oportunidades, alianças e difusão de produtos. O desenvolvimento e a evolução do Grupo Brasil foram apoiados pela Embaixada Brasileira em Buenos Aires e possibilitaram maior força de pressão perante o governo argentino (Cavariani, 2005).

Nesse sentido, o Grupo Brasil abraçou o Mercosul como uma oportunidade para aprofundar sua atuação na Argentina, expandir os negócios de empresas brasileiras no país e possibilitar o ingresso de novos empresários. Além disso, o sucesso dessa experiência fomentou a constituição do Grupo Argentina com as maiores *holdings* argentinas no Brasil para realizar trabalho semelhante; no entanto, este grupo não logrou os mesmos resultados que o homólogo brasileiro e foi extinto.

O sentimento do Grupo Brasil sobre o processo de integração regional, que era de forte otimismo no começo dos anos 1990, modificou-se ao longo da década, em especial, com as crises políticas e institucionais na Argentina (Cavariani, 2005). No entanto, o grupo permanece constituído após quase 30 anos, com a associação das principais empresas brasileiras atuantes na Argentina e com suporte de diversos atores governamentais.

A CEB, criada em 1996, nasceu no contexto das negociações da ALCA como forma de qualificar a participação do setor empresarial brasileiro no processo de negociação de acordos comerciais. O objetivo da Coalizão era receber e sistematizar as opiniões dos segmentos privados e sintetizar as posições do empresariado para o governo (Mancuso; Oliveira, 2006). A CNI teve um papel decisivo na criação e coordenação da CEB, centralizando as formulações apesar do aspecto multisetorial do fórum. A Coalizão difundia informações, organizava grupos de trabalho, promovia seminários, reuniões com os negociadores e outras ações para influenciar o processo decisório (Diniz, 2010).

Em ação similar à dos movimentos sociais que constituíram as Cúpulas Sociais do Mercosul, os empresários, em 2012, criaram o Fórum Empresarial do Mercosul, com objetivo de “[...] estimular o envolvimento mais direto das comunidades empresariais dos países do bloco nas discussões sobre a realidade, os desafios e os rumos do processo de integração” (Velasco Júnior, 2015, p. 196). Em 2021, esse Fórum chegou à sua sétima edição com uma agenda de debates voltada aos seguintes temas: realidade da produção e do comércio internacional nos Estados-partes; questões regulatórias (aspectos sanitários, concorrência e

preços, propriedade intelectual); questões de pesquisa e inovação; papel do Estado (poder de compra, financiamento, promoção comercial).

As iniciativas empresariais para construção e uniformização de agendas políticas presentes no setor econômico apresenta um caráter mais informal quando comparadas aos processos unitários constituídos pelos trabalhadores. A participação nos mecanismos institucionais do Mercosul é constante, mas os espaços de diálogo social se estruturam no âmbito regional convivendo com uma forte atuação nacional do patronato.

A interlocução regional-nacional para os setores empresariais é marcada pela defesa de interesses econômicos, com fortes pressões nas estruturas decisórias nacionais, que frequentemente se alinham às preferências desse setor. Cabe destacar que os setores mais engajados em negociações internacionais historicamente são “[...] os setores da indústria, sobretudo os mais protecionistas (eletroeletrônicos, máquinas e equipamentos, entre outros), ou setores do agronegócio, que têm postura mais ofensiva” (Oliveira, A., 2003, p. 316)

3.2 Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Nos anos 1990, o empresariado industrial brasileiro convivia com as consequências da abertura econômica iniciada no governo Fernando Collor e com diversos processos de negociações de acordos comerciais, em especial a ALCA e o Mercosul. Nesse contexto, a CNI e sua maior federação estadual, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), passaram a articular e estruturar sua atuação política internacional por meio de departamentos técnicos e grupos de discussões com outros setores econômicos.

Nesse momento, a CNI e diversas lideranças empresariais que participavam das negociações comerciais construíram uma concepção para sua organização coletiva a partir do “[...] diagnóstico de que era necessário o empresariado brasileiro estruturar sua representação e promover o divórcio da tutela do governo” (Mancuso; Oliveira, 2006, p. 161). Essa posição se devia, principalmente, às fissuras entre os empresários industriais e o governo pelas discordâncias sobre a agenda de reformas (Diniz, 2010).

Para tanto, houve uma qualificação do empresariado brasileiro para participar das negociações, com forte esforço de seu corpo técnico e a construção de relações por parte da CNI com organizações empresariais latino-americanas (Mancuso; Oliveira, 2006). Desse esforço, potencializou-se a participação e a construção de instrumentos de diálogo empresarial, como os já citados CEAL, CIM, Grupo Brasil e CEB. Os debates promovidos à época destinavam-se a buscar estímulos ao mercado interno e à empresa nacional (Diniz, 2010).

A oposição de setores industriais brasileiros às negociações da ALCA se assentava na preocupação com uma possível desindustrialização decorrente da falta de competitividade das indústrias brasileiras frente às multinacionais estadunidenses e aos baixos custos de produção das maquiladoras da região. Da mesma forma, o engajamento nas negociações da ALCA por parte do empresariado se deve à experiência negativa do “[...] formato de condução do processo negociador do Mercosul, de caráter quase exclusivamente intergovernamental” (Oliveira, A., 2003, p. 315).

A despeito das oposições à negociação do Mercosul, o setor empresarial ligado aos industriais foi favorável ao processo de cooperação comercial iniciado nos anos 1990. Em distintos momentos, as principais representações do setor declararam seu entusiasmo com os resultados comerciais obtidos por meio da liberalização comercial intrabloco. As expectativas com o desenvolvimento do bloco se relacionavam com “[...] sua perspectiva de crescimento a longo prazo, no Brasil e no âmbito do Mercosul”, visto como “[...] atrativo de investimentos internos e de origem externa” (IEDI, 1998, p.17).

A adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) reduziu os custos de importação e exportação intrabloco, impulsionando as trocas comerciais ao longo dos anos 1990 entre os países-membros do bloco, notadamente, para o empresariado brasileiro. Em síntese, os industriais brasileiros se beneficiaram do Mercosul “[...] pois, com a redução das tarifas alfandegárias intrabloco houve um aumento expressivo das trocas comerciais entre os países-membro” (Berringer, 2014, p. 95).

A virada da década trouxe uma mudança no posicionamento da CNI sobre o Mercosul. Os anos iniciais foram marcados pela preocupação com os rumos que o bloco tomaria com as eleições de 2002. Na época, a Confederação se manifestou apontando sua agenda de desafios para o bloco, que consistia na:

[...] superação dos obstáculos para a consolidação da União Aduaneira, a eliminação de barreiras remanescentes ao comércio intrabloco, a implementação de uma política comercial comum com revigoramento da Tarifa Externa Comum (TEC), a eliminação das distorções regulatórias que afetavam a competição regional e, por fim, a adequação do quadro institucional de forma compatível com os objetivos de consolidação da União Aduaneira (Silva, 2011, p. 33)

Para a CNI (2002, p. 50), o Mercosul era estratégico para o Brasil, sendo necessário que o país liderasse “o processo de resgate da dimensão estratégica do projeto de integração sub-regional do Mercosul, lançando as bases da consolidação e do aprofundamento da União Aduaneira”. Após as eleições de Lula da Silva, o empresariado apresentava preocupações sobre

o descumprimento dos acordos firmados e a falta de celeridade nas negociações comerciais intrabloco, elemento que prejudicava as trocas comerciais entre os sócios e diminuía a relevância do bloco (Silva, 2011). Essa diminuição de relevância, sob uma ótica neofuncionalista crítica, decorre diretamente da frustração das expectativas de ganhos materiais pelas elites empresariais, que condicionam seu engajamento à entrega de resultados concretos.

Em 2005, a CNI (2005, p. 1) argumentava que a linha política adotada pelos governos gerava “[...] indisciplina comercial no bloco e [a] manutenção de um clima de marasmo na mesa de negociações”. A preocupação da Confederação, à época, se direcionava para um possível “[...] reforço das visões negativas sobre o bloco por parte dos atores internos e externos, com impactos, inclusive, sobre a agenda de negociações externas” (CNI, 2005, p. 11).

Ao longo do segundo governo de Lula da Silva, as críticas da CNI à estrutura institucional do Mercosul e à credibilidade dos acordos foi intensificada, sob argumento de que as incertezas jurídicas e a unilateralidade das presidências *pro tempore* dificultavam investimentos e estratégias empresariais para o bloco (Silva, 2011). Para o patronato industrial, os caminhos adotados pelo governo brasileiro deveriam ser revistos e redirecionados para a agenda fundacional do bloco, com foco no fortalecimento dos intercâmbios comerciais. No episódio da incorporação da Venezuela, a CNI apontou sua contrariedade, o que se tornou um dos principais pontos de discordância na década.

O descontentamento da CNI com o Mercosul se intensificou com o final do governo Lula, pois o engessamento do bloco estaria prejudicando as negociações internacionais do país e o acordo com parceiros extrabloco (Silva, 2011), em uma das primeiras sinalizações de descontentamento com a TEC. Para a Confederação, o bloco permanecia como um espaço político e de articulação importante para o país, mas o desalinhamento das estratégias de inserção internacional e o descumprimento crônico das regras prejudicavam a integração (CNI, 2010).

O descontentamento com a TEC e as demandas por maior flexibilização no Mercosul ampliaram-se na base industrial, em especial, por conta de medidas protecionistas do governo argentino. Em análise do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), indicações da necessidade de ampliação de acordos comerciais com outros países e outros blocos econômicos surgiram como uma demanda do empresariado.

A flexibilização da Decisão 32/00 permitiria que os membros buscassem de maneira independente seus parceiros comerciais para a obtenção de preferências comerciais. [...] É hora de o Brasil repensar o Mercosul e cortar as amarras a que se submeteu. A opção não é destruir o Mercosul, mas flexibilizá-lo, de forma a que cada País tenha a liberdade de fazer os acordos que são de seu interesse. (IEDI, 2015, p. 33-34).

Nesse sentido, a política proposta e defendida pelo patronato industrial se opunha às adotadas pelos governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Esta divergência de preferências domésticas demonstra como o “jogo de dois níveis” se manifestava, dentro do bloco no poder, adotando uma agenda que não se alinhava aos anseios de importantes frações do empresariado industrial. O modelo ideal mercosulino para os setores industriais se aproxima das bases fundacionais do bloco com orientação para livre-circulação de bens, serviços e fatores produtivos, sendo as políticas do ciclo progressista ineficientes para tais anseios. Em síntese, em relação ao ciclo progressista “[...] a opinião predominante entre o empresariado brasileiro é a de que o Mercosul não mais serviria aos anseios do setor industrial” (Granato; Batista, 2021, p. 271).

A centralidade das relações entre os dois sócios maiores é fundamental para compreendermos a transição da postura da indústria brasileira frente ao Mercosul. Entre 2000 e 2012, houve um crescimento acelerado do fluxo de exportações brasileiras para os países do Mercosul, sobretudo para a Argentina, que foi interrompido com uma queda na importância econômica da relação entre os dois países, em decorrência das crises argentinas e da ampliação da participação chinesa no mercado regional. Dessa forma, é notável o giro de agenda industrial de reforço de um comércio local para a demanda por novos acordos comerciais do bloco com países asiáticos e do Oriente Médio.

Durante entrevista, Fabrizio Panzini (2025) apontou que a paralisação das negociações da Rodada Doha¹⁹ é um elemento central para compreender o contexto das negociações comerciais e dos acordos sobre tarifas no mundo, com reflexos diretos na posição da CNI para a política comercial brasileira. Ampliou-se a articulação do setor industrial para que o Brasil adotasse uma postura mais ativa para a abertura de novos mercados, utilizando-se do Mercosul como um instrumento e evitando a estagnação das negociações multilaterais.

Para a CNI, o acesso a mercados além do Mercosul era prioritário em um contexto de perda de mercados na região e para fugir de uma postura comercial protecionista que ganhava relevância no bloco, em especial, por parte da Argentina. Em 2012, o governo argentino implementou as Declarações Juradas Antecipadas de Importação (DJAI), como uma forma de controlar suas importações, em um sistema no qual os interessados em exportar ao país deviam solicitar autorização, mas não havia prazo para a resposta. Para a CNI, a medida impunha

¹⁹Agenda de Desenvolvimento de Doha (DDA). Esta foi uma negociação multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC) lançada em 2001, em Doha, no Qatar.

barreiras não tarifárias para a atuação dos industriais brasileiros e se desviava da intenção original mercosulina, por ampliar as incertezas sobre a agenda econômica e comercial do bloco.

A defesa da CNI para a postura brasileira frente ao Mercosul, em 2015, era voltada à necessidade de uma agenda de integração econômica e de expansão comercial das empresas internacionalmente. À época, Carlos Eduardo Abijaodi, então diretor da CNI, defendeu a ineficácia do Mercosul em “definir uma política comercial de resultados, seja no acesso a novos mercados ou no aprofundamento do comércio intrabloco” (CNI defende [...], 2015). O setor apontava a necessidade de solucionar temas pendentes no bloco — acordos de serviços, investimentos, compras governamentais e barreiras não tarifárias — o que estimularia o comércio e o investimento entre os países-membros.

No entanto, o Mercosul permaneceu como um instrumento estratégico para os setores industriais, sob a justificativa de que “[...] todo o conceito de cadeia global de valor pressupõe a formação de cadeias regionais” e que sua ausência na região criaria “[...] condições para outros países ou blocos ocuparem esse espaço” (IEDI, 2018, p. 10). Essa posição demonstra um engajamento estratégico, mas instrumental. Para a CNI, o bloco é importante para o país e para a indústria, pois se relaciona com a geração de milhares de postos de emprego e receitas financeiras para o setor, alinhando-se a uma lógica de expectativas de ganhos materiais (Mercosul [...], 2019). A argumentação do setor industrial se sustenta no pressuposto de que maior liberalização comercial e a redução de tarifas alfandegárias e não alfandegárias promoveriam automaticamente maior competitividade do setor industrial da região e maiores exportações.

As propostas de reformas institucionais do bloco para que se aprimore o processo decisório e se amplie a participação para além dos executivos nacionais é frequente nas argumentações dos industriais. A preocupação com os constantes dissensos ideológicos dos sócios reflete na defesa do setor em modificar a cláusula do consenso, adotando decisões por maioria qualificada para matérias de rotina, além da possibilidade de criar regras para negociações externas (IEDI, 2018).

Nesse contexto, a CNI empenhou-se pela agenda comercial, com foco em concluir negociações e internalizar acordos, bem como em construir processos de integração extrabloco (Panzini, 2025). A adoção dessa postura passava pela compreensão da necessidade de que se efetivassem acordos intrabloco de investimentos, facilitação de comércio, redução de barreiras não tarifárias, compras governamentais, e outros. Ao mesmo tempo, esperava-se uma convergência das políticas externas dos Estados-membros sobre quais seriam as prioridades comerciais comuns que balizariam as prioridades de acordos extrarregionais.

Em declaração no trigésimo aniversário do bloco, o CIM apresentou como sua agenda os seguintes pontos: estabelecer condições para impulsionar a estabilidade e o crescimento econômico; assumir e implementar compromissos que tornem realidade o livre-comércio intrabloco; estimular a aproximação e a convergência regulatórias; internalizar regras e acordos pendentes; potencializar a participação do setor privado no Mercosul; e não adotar nenhuma decisão que implique modificar ou revisar a Tarifa Externa Comum e/ou o Regime de Origem do Mercosul sem o conhecimento e a oportunidade de o setor empresarial e privado, em geral, expressar sua opinião (CIM, 2021).

Com isso, em relação aos desafios contemporâneos do bloco, surgem debates sobre a importância da estabilidade econômica na região no pós-pandemia de covid-19, e o fomento à conclusão de acordos comerciais em pauta de negociação. Nasce, também, uma pressão para que os acordos intrabloco — compras públicas e facilitação de comércio — e extrabloco — União Europeia e EFTA — sejam ratificados nos congressos nacionais. Ademais, a demanda pela democratização do processo decisório e pela constituição de mecanismos de participação social efetivos surgem como elementos importantes para a reflexão sobre a estrutura institucional do bloco.

Outro ponto de destaque é o Acordo Mercosul-União Europeia. Ao longo dos anos 2000, a posição da CNI (2006) era de que negociações multilaterais deveriam voltar-se para a abertura do setor agrícola dos países desenvolvidos, aprimorar mecanismos de solução de controvérsias e equilibrar os ganhos do agronegócio com as eventuais perdas para o setor industrial e de serviços. Para o setor industrial, os acordos extrabloco deveriam ter seu respaldo pelo fato de os mercados da região serem uma zona prioritária e “[...] natural para a indústria brasileira nos termos de comércio e investimento” (Santos, 2017, p. 9).

No decorrer das negociações, a CNI apresentou inúmeras preocupações com a condução das negociações e os possíveis impactos sobre a indústria no país, em termos de produtividade, câmbio, acesso a mercados, competitividade e outros temas. No entanto, em 2019, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) considerou o acordo como um marco histórico, ressaltando o fato de ser “o maior acordo de liberalização do comércio já feito no âmbito do Mercosul” e com a expectativa de que o tratado traria “investimentos europeus no Brasil e acesso às inovações tecnológicas” (FIESP [...], 2019).

Quando analisamos o acordo em relação aos setores industriais, verifica-se que foi privilegiado o lado europeu. Para os países do Cone Sul, persiste o “temor desse desequilíbrio e seus possíveis impactos nas tendências de desindustrialização do Mercosul” (Mariano; Mariano, 2020, p. 36), especialmente, porque os “fluxos de comércio bilateral entre Brasil e

União Europeia reforçam o argumento de um elevado diferencial competitivo e de uma relação comercial assimétrica” (Sarti; Castilho, 2020, p. 14). A falta de competitividade da indústria brasileira frente aos grandes centros tecnológicos persiste, mesmo com investimentos externos e o principal investidor sendo a União Europeia (Sarti; Castilho, 2020).

Com o início de um novo governo Lula da Silva, em 2023, e a retomada das negociações com a União Europeia, a CNI passou a defender mais ativamente a conclusão do acordo e apoiar as ações do governo brasileiro. Em manifestação conjunta com a *BusinessEurope*²⁰, a CNI declarou apoio ao acordo, considerando que ele ajudaria a reavivar a relação comercial bilateral entre o Brasil e a União Europeia (CNI e BusinessEurope [...], 2023).

No final de 2023, em consulta com suas entidades filiadas, a CNI constatou que a maior parte era favorável ao Acordo Mercosul-UE, compreendendo que a facilitação comercial deveria compor a agenda prioritária do bloco (Nicácio; Louise, 2023). A consulta também observou que a não internalização de atos do Mercosul é uma preocupação do setor. Na mesma consulta, é central destacar que, para grande maioria das entidades e empresas vinculadas à CNI, os mecanismos institucionais de diálogo do Mercosul não garantem uma participação efetiva do setor.

Tal posição é reforçada pelo Conselho Industrial do Mercosul, que, em declaração, apontou as prioridades do setor para o bloco como: implementar o Acordo de Facilitação de Comércio do Mercosul; concluir o acordo Mercosul-União Europeia; promover a agenda de comércio e sustentabilidade; fomentar maior convergência de regulamentações e reconhecimentos de certificações, registros e autorizações de produtos; institucionalizar um mecanismo de diálogo formal com o setor econômico (Louise, 2023).

Tanto a consulta com o patronato industrial como a declaração do CIM apontam para a questão do diálogo com o setor econômico nos processos internos do Mercosul. Historicamente, os setores empresariais possuem espaço de diálogo e articulação interna no bloco, como apresentamos nesse trabalho; no entanto, ainda assim, a necessidade de aprofundar tais mecanismos e melhorar o processo de construção da agenda regional é pautada.

O Mercosul segue importante para a indústria brasileira, em especial, pela Argentina, que ainda recebe um fluxo relevante de exportações industriais. Mesmo com a redução da importância do comércio intrarregional, existem investimentos de empresários brasileiros no país. Ademais, há uma questão histórica de perda de competitividade da indústria brasileira frente a outros mercados, o que efetiva o Mercosul como um dos poucos destinos de bens

²⁰Confederação das Empresas Europeias.

industriais com valor agregado no qual o Brasil mantém vantagens competitivas frente a outros mercados. Dessa forma, há uma motivação central para o setor industrial brasileiro no Mercosul: o acesso a mercados (Panzini, 2025).

Em determinados períodos, o peso comercial do Mercosul para o Brasil diminuiu significativamente, ficando aquém não apenas de seus níveis históricos, mas também do necessário para justificar um pleno engajamento industrial na integração regional com a intensidade das décadas passadas. A CNI critica a falta de alinhamento nas políticas macroeconômicas do bloco, atribuindo-a às oscilações conjunturais de cada país-membro e demandando uma maior clareza de posições com vistas a uma agenda econômica comum (Panzini, 2025). Em entrevista, Wilson Araújo Neto (2025) ressalta que as divergências entre as presidências *pro tempore* afetam a continuidade dos debates realizados pelos subgrupos de trabalho e pelas reuniões especializadas, em virtude de haver mudanças semestrais de prioridade entre as pautas setoriais, bem como diferentes prioridades de agenda em cada mecanismo de participação social.

Há uma preocupação latente com a falta de sintonia entre os governos do Mercosul, cujas divergências frequentemente impactam as negociações e as prioridades políticas do bloco. No entanto, as entrevistas com representantes da CNI apontam que os raros momentos de alinhamento — especialmente entre Brasil e Argentina — foram cruciais para impulsionar avanços nas negociações e no processo de integração. Diante desse cenário, para o setor industrial, é estratégico que o Brasil assuma uma liderança ativa no bloco e nos processos decisórios, já que, pragmaticamente, será o principal beneficiário de uma integração regional consolidada.

Embora a participação social seja reconhecida como relevante pelo setor industrial, esse processo sempre ocupou um papel secundário para as representações patronais, que o consideram condicionado à existência de uma agenda econômica comum, algo que nunca se consolidou (Panzini, 2025). Apesar da ampla gama de temas discutidos no âmbito do Mercosul, para a CNI, o bloco enfrenta desafios estruturais e conceituais que limitam seu avanço. Para setores da indústria, a expansão institucional do bloco o afastou de sua natureza e dificultou a consolidação de uma agenda comercial comum, bem como das negociações ao longo dos anos 2010.

Ademais, o processo de participação foi importante para a construção de posições comuns com os setores econômicos da região. Dessa forma, alianças regionais como o CIM foram relevantes para as posições brasileiras, e ajudaram a construir pontos comuns de pressão. Os períodos de alinhamento do CIM facilitavam a condução das negociações internas no bloco.

Sendo assim, há a percepção da importância dos espaços de diálogo social como estratégia de aprimorar e desenvolver políticas públicas setoriais, por meio dos subgrupos que franqueiam a possibilidade de ampliar os espaços de consulta (Araujo Neto, 2025).

Embora existissem divergências, o conselho permitia a construção de uma pressão conjunta que ajudava a superar diferenças e desenvolver agendas comuns ao setor industrial. A atuação do CIM, embora nem sempre coesa e estável, criava oportunidades importantes: ao reunir os membros, possibilitava a visualização clara das divergências e a concretização de negociações específicas. Do ponto de vista da indústria brasileira, o CIM cumpria um papel fundamental em organizar as pautas dispersas e articular posições conjuntas para fóruns como o FCES (Panzini, 2025).

De forma geral, para as representações industriais brasileiras, a construção de uma agenda eficiente é imprescindível para o avanço do Mercosul. Porém, sua implementação depende fundamentalmente de uma estrutura institucional consolidada e funcional. A institucionalidade do bloco precisa estar devidamente “azeitada” — com mecanismos ágeis de tomada de decisão e canais de diálogo permanentes — para evitar os tradicionais entraves políticos e burocráticos que historicamente comprometem o processo de integração.

A sinergia entre agenda propositiva e arcabouço institucional é considerada central para que o Mercosul resulte em ações concretas, superando os períodos de estagnação do bloco e fortalecendo sua existência. As representações da indústria apontam que o Mercosul depende profundamente dos executivos nacionais e que a dimensão de diálogo interna é imprescindível para definir posições e construir consensos nas negociações.

Em síntese, compreende-se da análise que, embora o Mercosul tenha perdido parte de sua relevância para a indústria ao longo dos anos, seu potencial como bloco estratégico permanece intacto. Os representantes do setor demonstram que, quando alinhado, o bloco é capaz de alcançar conquistas significativas — e essa capacidade pode ser reativada. Em contextos em que não há alinhamento interno entre os Estados-membros, a agenda externa pode ser um elemento catalisador do processo de integração para o setor industrial. Ao buscar acordos comerciais com terceiros mercados, o bloco pode criar um objetivo comum a esse segmento que force a superação de divergências domésticas.

3.3 Confederação Nacional de Agricultura (CNA)

A centralidade do agronegócio na política brasileira remonta aos princípios da ocupação colonial do território, bem como à sua constituição com base em latifúndios com monoculturas

orientadas para o mercado externo. As estruturas da indústria agrícola brasileira constituem-na como um grupo de interesse nas relações internacionais e em acordos de liberalização comercial, em virtude de sua influência na balança comercial brasileira e de sua competitividade frente a outros grandes *players*.

Nos anos 1990, as elites agrícolas caminhavam em paralelo à CEB nas negociações de liberalização comercial, visto que a CNA “recebeu a iniciativa de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas com enorme entusiasmo, manifestando amplo interesse à proposta americana” (Berringer, 2014, p. 104). Dentre os principais dilemas do setor no país, as políticas de proteção aos produtores agrícolas nos Estados Unidos e na União Europeia sempre se apresentaram como um entrave às suas políticas comerciais.

Nas negociações da ALCA para posicionar os interesses do agronegócio, constitui-se o Fórum Permanente das Negociações Agrícolas Internacionais, que contava com a CNA, a Associação Brasileira do Agribusiness (Abag) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Em 2003, o Fórum demandava por mais agressividade nas negociações comerciais (ALCA e Acordo Mercosul-União Europeia) para toda a cadeia do agronegócio — bens agrícolas e insumos, com demanda pela “vinculação entre a oferta de desgravação tarifária agrícola e a eliminação de subsídios como medidas de apoio interno, créditos, garantias e seguros de crédito às exportações e ajuda alimentar, assim como o fim de medidas sanitárias e fitossanitárias injustificadas e barreiras tarifárias restritivas ao comércio” (FÓRUM [...], 2003).

A contrariedade do agronegócio com a proposta da ALCA só ocorreu em virtude das posições dos Estados Unidos em defesa do protecionismo ao setor agrícola. Com isso, “o agronegócio brasileiro não teve motivos para pressionar o Estado brasileiro a assinar o tratado de livre-comércio e acabou por se somar à posição dos setores contrários à ALCA” (Berringer, 2014, p. 105). Nos anos 2000, um importante tema de preocupação internacional para o agronegócio foi a Rodada Doha da OMC. A posição brasileira foi fortemente influenciada pelas formulações que partiram das elites do agronegócio, inclusive com apoio técnico do setor ao processo de negociações (Carvalho, 2010). A atuação internacional da CNA se dividia em três frentes centrais nos anos iniciais do governo Lula da Silva: OMC, ALCA e Acordo Mercosul-União Europeia.

A posição histórica da CNA em relação à política comercial externa do Brasil é de fomentar e incentivar acordos e tratados de liberalização. Inclusive, em relação ao Mercosul, as pressões sempre se direcionaram para maior celeridade na condução e conclusão de acordos extrabloco (Encontro [...], 2017). Granato *et al.* (2021) argumentam que a relevância do Mercosul para a burguesia agrária, em sua maioria, está na associação do bloco com as ideias e

os pressupostos do regionalismo aberto. Em especial, isso ocorre porque esse modelo de integração regional prioriza a liberalização comercial e a desregulamentação financeira, alinhando-se diretamente com os interesses dessa fração de classe de ampliar o acesso a mercados internacionais e desenvolver cadeias produtivas globais.

Os temas comerciais e regulatórios sempre foram presentes nos debates do agronegócio brasileiro e do Cone Sul. Entre as principais demandas do setor para o Mercosul estão a necessidade e importância da harmonização das políticas comerciais intrabloco, assim como das políticas regulatórias sanitárias e biotecnológicas. Além disso, o setor apresentava demandas por maior participação e protagonismo nas negociações e nos debates internos do Mercosul (FARM, 2003). Entre as questões de participação social, a FARM demandava melhoria nos mecanismos para o setor participar das reuniões do CAS, com intuito de fazer presentes seus interesses nas deliberações do Conselho (FARM, 2005).

Com a crise financeira de 2008, houve um grande impacto no mercado de *commodities* que preocupava as organizações representativas do agronegócio. Essas organizações passaram a demandar uma intervenção dos governos do Mercosul para manter a competitividade do setor por meio de acesso a crédito e investimentos em infraestrutura na região (FARM, 2009; 2011). Além disso, demonstravam forte descontentamento com os fracassos das negociações da Rodada Doha, bem como da agenda prioritária do setor de abertura comercial (FARM, 2008).

Em 2012, a adesão da Venezuela ao Mercosul foi considerada positiva pelo agronegócio brasileiro, que visualizava um cenário de crescimento de suas exportações para o país (Guimarães Filho, 2012). O setor teve um papel decisivo para a construção de maioria parlamentar no Congresso Nacional para ratificar a decisão. A posição do setor agrícola brasileiro, à época, divergiu de outras elites econômicas que não compreendiam como prioridade a adesão venezuelana ao bloco. Posteriormente, dificuldades em estabelecer consenso sobre temáticas comerciais extrabloco com o governo venezuelano alteraram a posição do setor sobre sua adesão.

Nas eleições de 2014, a agenda da CNA para o Mercosul se orientava para a defesa da autonomia brasileira para celebrar acordos internacionais, visto que o consenso intrabloco limitava a capacidade de negociá-los e de inserir o Brasil nos mega-acordos comerciais (CNA, 2014). Nesse sentido, as elites do agronegócio passaram a questionar o papel do bloco na viabilização de negociações comerciais e a demora para a conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia.

No entanto, a CNA mantinha-se favorável à existência do bloco como instrumento da política comercial brasileira, desde que reformulado, para potencializar a estratégia externa do

país, sem necessariamente ser central para a estratégia da confederação (Granato; Uberti; Menger, 2021). Para os representantes do setor, o Brasil encontrava-se preso às regras do bloco, sem lograr avanços em negociações internacionais bilaterais ou regionais (Meirelles, 2016). Cabe destacar que, ao longo dos governos petistas, o agronegócio considerava “improvável [...] qualquer movimento significativo na direção de engajar o Brasil em acordos bilaterais” (Nassar, 2013).

Para a CNA, o principal tema ao longo dos trinta anos de bloco, presente em quase todos os pronunciamentos do setor sobre o Mercosul, é o Acordo Mercosul-União Europeia. A abertura dos mercados dos Estados Unidos e da Europa, com a derrubada das barreiras alfandegárias e não alfandegárias, sempre foi uma prioridade para o agronegócio brasileiro. Essas questões marcaram as negociações do Acordo comercial com a União Europeia.

Com o decorrer do tempo, a CNA apresentou-se mais propensa a apoiar a assinatura do acordo, visto que historicamente suas demandas eram parcialmente incorporadas, a despeito de uma abertura completa dos mercados europeus. O setor agropecuário manteve-se na ofensiva para a concretização do acordo, inclusive por ganhar competitividade e produtividade ao longo dos anos 2000 e 2010 (Santos, 2017), além de ter desenvolvido uma agroindústria associada à política de financiamentos públicos de desenvolvimento do governo brasileiro.

Em seu autodenominado “Plano de Estado” (CNA, 2018, p. 13), o Conselho do Agro²¹ e a CNA afirmaram que sua prioridade para o próximo decênio se orientava para a conclusão de acordos bilaterais ou birregionais — como Mercosul-UE — com foco em “procurar reduzir os picos tarifários e a escalada tarifária que inibem a agregação de valor nas *commodities* e matérias-primas”. A Aliança do Pacífico é mencionada como um foco estratégico para promoção de acordos comerciais no âmbito do Mercosul, em virtude do potencial de crescimento das exportações para a América Latina e Caribe.

No contexto atual, o interesse do agronegócio brasileiro na Europa se acentua pelo fato de que a região é “[...] o segundo destino das exportações brasileiras e o Brasil, por sua vez, é hoje o segundo maior fornecedor de produtos agrícolas ao mercado europeu” (Franco, 2020, p. 20). Ao refletirmos sobre o vencedor no acordo por parte do Mercosul, este é o agronegócio, em especial, sua fração agroexportadora (Mariano; Mariano; 2020). No entanto, apesar de comemorado pelo setor, o acordo não derrubou todas as barreiras como demandado pelos representantes do agronegócio brasileiro.

²¹Fundado em 2016, o Conselho das Entidades do Setor Agropecuário (Conselho do Agro) reúne 15 entidades que representam os produtores rurais de diversas cadeias produtivas e segmentos da agropecuária.

[...] há produtos relevantes da pauta de exportação do agronegócio brasileiro que não terão tarifas eliminadas, justamente por pertencem *[sic]* a setores protegidos pela UE. Para tais produtos, ao invés da liberação das tarifas, serão aplicadas quotas preferenciais de importação com tarifas reduzidas, havendo incidência de tarifa intraquotas (aplicação de tarifa mais baixa para produtos importados dentro da cota) e de tarifas especiais (valor fixo em euros a ser pago para cada tonelada importada do produto) (Franco, 2020, p. 21).

No decorrer das negociações do Acordo com a União Europeia, sempre se destacou o interesse dos países do Mercosul em conquistar mercados para seus produtos agropecuários (Oliveira Júnior; Diz, 2019). As pressões para conclusão do acordo por parte do setor agropecuário foram constantes nos vinte anos de negociações, pois a conclusão do acordo com a União Europeia sempre foi uma prioridade política e comercial das elites agrícolas (Santos, 2018).

A CNA (2020, p. 223) reforça a centralidade da agenda de liberalização comercial para o Mercosul como sua estratégia de política internacional, apontando como sua prioridade de agenda internacional “a defesa dos interesses dos produtores rurais em negociações de acordo de livre comércio”, nesse sentido, com expectativas de avanços nas negociações do Mercosul com Canadá, Coreia do Sul e Singapura. Os posicionamentos públicos do agronegócio brasileiro quanto à integração regional defendem uma integração comercial e econômica que permita a expansão de mercados externos para o setor, considerando o Mercosul como um instrumento para esse objetivo.

No início do governo Lula da Silva em 2023, Sueme Mori²² e Pedro Rodrigues²³ (2023) reforçaram que “a entrada em vigor deste acordo representará um marco na história brasileira em termos de abertura comercial”. Nesse sentido, compreendemos que a CNA reforçava seu posicionamento histórico em defesa do acordo e da compreensão de que a abertura comercial seria benéfica para o Brasil. No entanto, Mori, em declaração posterior, ressaltou que havia pontos a serem equacionados, com um posicionamento de João Martins, presidente da CNA, de que o acordo asfixiaria o agronegócio brasileiro (Rittner, 2023).

Em síntese, a CNA compreendia que o acordo inicial de 2019 era favorável ao agronegócio brasileiro até a aprovação do Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR), em 2022 (Salati, 2024). Na perspectiva do agronegócio nacional, a legislação europeia contrapõe-se ao ordenamento jurídico brasileiro, pois há previsão de desmatamento legal no Código Florestal. Dessa forma, medir posições junto à

²²Então, Diretora de Relações Internacionais da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

²³À época, Assessor de Relações Internacionais da CNA.

União Europeia em relação a temas ambientais é central para a manutenção de interesses e a maximização de benefícios do setor referentes ao Acordo com o bloco europeu.

A contradição apresentada por Martins no processo de negociação do acordo Mercosul-UE reflete uma postura comum do setor nos anos 2010 (Rittner, 2023). Enquanto defendiam o livre-comércio e a expansão dos acordos comerciais, atores do setor agropecuário também indicavam a necessidade de proteções a seus empreendimentos. Em diversos momentos, parlamentares ligados ao agronegócio questionaram o Mercosul, solicitando revisões do acordo com os países do bloco (Parlamentares [...], 2019) e mudanças tributárias em relação aos parceiros regionais (Comissão [...], 2019), com o objetivo de proteger segmentos específicos do agronegócio brasileiro da competição com produtores argentinos, paraguaios e uruguaios.

Desde a ALCA nos anos 1990 até as recentes tratativas com a UE, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) manteve uma postura ambivalente: enquanto defendeu agressivamente a liberalização comercial em fóruns multilaterais e birregionais, também buscou salvaguardas para setores específicos quando confrontada com a concorrência intrabloco ou com barreiras sanitárias e ambientais. Essa dualidade reflete os interesses complexos de um setor que é, ao mesmo tempo, altamente competitivo internacionalmente e dependente de políticas protecionistas em mercados estratégicos.

O Mercosul ocupou um lugar paradoxal na estratégia do agronegócio: criticado como obstáculo à autonomia negociadora do Brasil, mas reconhecido como plataforma para ampliar mercados, em especial, nos últimos anos para abertura de mercados na Ásia e, notadamente, com a China, em virtude da relevância comercial que o país adquiriu nas últimas décadas. Essa estratégia manteve-se mesmo durante governos com orientações ideológicas distintas, com o crescimento do seu engajamento e protagonismo nas negociações e na construção da agenda de negociações externas brasileiras.

3.4 Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)

Os estudos acerca das posições internacionais e regionais do setor de comércio, serviços e turismo são escassos quando comparados às indústrias e ao agronegócio, apesar desse setor representar o mais amplo segmento econômico do sistema sindical patronal, com o maior número de empresas e de empregos formais no país. Da mesma forma, quando comparada às outras confederações empresariais brasileiras, a CNC é tão intensa quanto CNI e CNA nas negociações e no engajamento nos mecanismos de participação; a principal distinção reside na quantidade de posicionamentos e publicações em temas internacionais disponíveis.

Nos anos 1990, a visão do setor de comércio e serviços sobre a integração era positiva, considerando o Mercosul como uma oportunidade histórica para o país, com capacidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e social. A circulação de bens e serviços entre os países-membros era compreendida pela CNC como vital para o sucesso do bloco, em perspectiva da defesa dos interesses de abertura de novos mercados para o empresariado brasileiro. É importante destacar a atuação da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FecomercioSP), filiada à CNC. Durante sua entrevista, Jean-Claude Silberfeld (2025) reforça que a federação se articulou e defendeu o processo de integração do Mercosul desde os anos iniciais e reiteradamente apresenta posicionamentos públicos sobre o tema.

O Conselho de Câmaras de Comércio do Mercosul (CCCM), em 1992, definiu as prioridades do setor para o bloco, orientadas, sobretudo, para a harmonização de legislação, regulamentações, procedimentos e regimes (CCCM, 2023), em uma ampla perspectiva sobre o processo de operacionalização dos procedimentos para a abertura comercial. Desde o princípio, o CCCM pautou temas de participação social. Nos anos 1990, seu foco se direcionava para o SGT-10 e o FCES.

O posicionamento do setor em defesa de uma concepção de livre-mercado era extensível a outras iniciativas, tais como a ALCA, compreendida como uma oportunidade positiva. As ressalvas do empresariado do comércio e serviços acerca da ALCA remetiam à necessidade da construção de mecanismos complexos de negociação como condição para o sucesso das empresas brasileiras.

Conforme destacado por Silberfeld (2025), o setor de comércio enxergava o Mercosul, em seus primeiros anos, com grande otimismo, alimentado pela expectativa de que o bloco traria facilitação comercial e integração econômica efetiva na região. Durante a década de 1990, esse entusiasmo se materializou em um fluxo intenso de fusões e aquisições, com grandes grupos empresariais do comércio expandindo seus investimentos, sobretudo em direção à Argentina. Esse movimento era marcado pela crença em um mercado regional integrado, onde barreiras seriam reduzidas e as oportunidades de negócios, ampliadas.

Na décima terceira reunião do CCCM, em 2001, expressou-se a compreensão de que, à época, a “adesão dos países do Mercosul à ALCA é inevitável, sendo que seria conveniente que o setor privado atue junto ao setor público na preparação dos negociadores da ALCA” (CCCM, 2023, p. 70). Em 2003, em editorial, Antonio Oliveira Santos — presidente da CNC de 1980 a 2018 — defendeu o processo de negociações da ALCA, ressaltando a complexidade das rodadas de negociação e a possibilidade da construção de posições conjuntas dos países do

Mercosul (Santos, 2003). A expectativa da Confederação era positiva com uma possível concretização das negociações, pautando a questão da propriedade intelectual como um entrave para o setor e afirmando que as resistências à ALCA, à época, eram “calcadas em generalidades ou ranços ideológicos” (Santos, 2003).

Santos (2005), em posicionamento posterior, criticou os entraves gerados pelo setor agrícola para a liberalização do comércio. Para o então presidente da CNC, a política agrícola estadunidense e europeia se constituía como uma distorção para os mercados internos e externo, com intuito de diminuir o “potencial de participação no mercado mundial de produtos agrícolas” dos países emergentes, como o Brasil, considerando que a “liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas continuará sendo um ponto de fricção nas relações entre Centro e Periferia” (Santos, 2005).

No geral, os posicionamentos da CNC e do CCCM eram favoráveis à abertura de novos mercados e à liberalização econômica. Em reunião de 2004, o CCCM apresentava um posicionamento favorável à ampliação de mercados por meio de acordos como ALCA, Mercosul-Índia, Mercosul-Comunidade Andina, e Mercosul-União Europeia. Da mesma forma, outros posicionamentos estáveis de ambas as organizações eram as preocupações com a internalização de normas acordadas pelos países-membros e a harmonização regulatória.

Na dimensão social, em 2008, a CNC, por meio de nota técnica, observava com bons olhos a iniciativa das Cúpulas Sociais, ressaltando que, embora não tivesse participado da primeira edição, lograram engajar-se na segunda Cúpula, realizada em Salvador. O corpo técnico da Confederação ressaltou o caráter tripartite do evento e a amplitude dos temas trabalhados e dos setores sociais participantes (Sant’anna, 2009).

Em 2012, o CCCM (2023) passou a expressar preocupação com as economias dos países do Mercosul e eventuais interferências governamentais em negócios privados. No entanto, não há registros de reuniões ou posicionamentos do Conselho entre os anos de 2013 e 2018. Não obstante, algumas posições do setor podem ser percebidas por posicionamentos ou breves notas sobre a conjuntura internacional de suas representações, particularmente da FecomercioSP.

Em 2016, no processo de saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit), a FecomercioSP se posicionou sobre o processo com uma análise de sua assessoria internacional de que esse processo seria um grande aprendizado ao Brasil. A posição da federação paulista de comércio e serviços era de que “Ou o Mercosul se torna um incentivador ou, assim como na Europa, o excessivo protecionismo e o grande número de regras vão inviabilizar a manutenção do bloco e o desenvolvimento de seus membros” (Brexit [...], 2016).

Sinteticamente, a defesa do setor ao longo dos anos 2010 era por uma ampliação dos acordos bilaterais e multilaterais, sem necessariamente gerar uma ruptura com o Mercosul (Lanzana, 2018). O interesse e engajamento do patronato comercial junto ao Mercosul se renovou no final da década, com a reativação das atividades do CCCM em 2019. Houve, então, o restabelecimento de agendas periódicas e a organização de Conferências Internacionais com intuito de refletir e apresentar a agenda coletiva do setor.

A retomada das reuniões do CCCM pautou temas clássicos como “barreiras administrativas e barreiras técnicas explícitas ou implícitas para o desenvolvimento dos níveis de comércio intra e extrarregional” (CCCM, 2023, p. 81) e a questão do Acordo Mercosul-UE. Nesse processo, José Roberto Tadros²⁴ ressaltou a importância da integração entre as Câmaras de Comércio do Mercosul como forma de “transformar a dependência mútua em oportunidade de elevar os padrões econômicos, sociais e de qualidade de vida dos nossos povos” (CNC, 2019).

Nas conclusões da reunião de retomada, o Conselho menciona a importância do fortalecimento do FCES e da troca permanente de informações com a sociedade civil organizada. Da mesma forma, surge a proposta de criação de um Conselho Consultivo Empresarial do Mercosul, com o intuito de melhorar a relação do setor empresarial com os governos do bloco.

Em 2021, em reunião do CCCM, debateu-se, com preocupação, o futuro do bloco, com a possibilidade de negociações comerciais por países-membros de forma bilateral e com os debates sobre a revisão da Tarifa Externa Comum (CCCM, 2023). Coletivamente, havia a compreensão da importância e da necessidade de aprovação do Acordo Mercosul-UE por parte dos membros do Conselho e da CNC. A preocupação com a TEC surge em posições do Conselho de Relações Internacionais (CRI) da FecomercioSP, que considera que a avaliação deve ser criteriosa, pois, ao “[...] reduzir o grau de protecionismo da economia, as empresas obrigatoriamente devem elevar a produtividade e a qualidade de produtos e serviços” (Prestes [...], 2021).

Nesse sentido, nota-se uma frustração com a não assinatura do acordo, a inclusão de novos temas e a renegociação de questões outrora acordadas, como as compras governamentais (FecomércioSP [...], 2023). A posição da CNC em 2023, por meio de seu presidente, afirmava que o Acordo Mercosul-UE se encontraria pronto para ser assinado e que o “Mercosul segue

²⁴Presidente da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), 2018-atual.

como uma das principais alianças do continente americano, em que pese ainda estar muito aquém do desejável” (CNC, 2023, p. 10).

A agenda da abertura comercial é prioritária para o setor de comércio e serviços brasileiro (Com Mercosul [...], 2023), com a defesa não apenas do avanço nas negociações com a União Europeia, mas também com Singapura, Vietnã e Indonésia como estratégia para, a médio prazo, avançar em acordos com a China. Em 2024, a conclusão do Acordo Mercosul-UE e a promulgação do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul apontam para um avanço da agenda promovida pelo setor para o bloco.

Na visão do setor de comércio, o contexto geopolítico do Brasil está intrinsecamente vinculado à América do Sul por razões sociais, econômicas e geopolíticas. No entanto, o Mercosul desempenhou um papel mais relevante para o empresariado comercial nacional no passado do que na atualidade (Silberfeld, 2025). Essa mudança de percepção influencia diretamente o nível de participação e o comprometimento com o processo de integração regional.

O engajamento com o Mercosul tem-se manifestado principalmente por meio de entidades representativas, com participação limitada das empresas, exceto o empresariado da região Sul, que adota uma postura mais proativa (Silberfeld, 2025). Paralelamente, observa-se que o setor de serviços, particularmente o de tecnologia, vem desenvolvendo suas próprias redes de articulação e processos de internacionalização, independentemente da estrutura confederacional. A internacionalização de empresas de tecnologia brasileiras e argentinas é crescente no mercado global de serviços terceirizados, consolidando uma estratégia para além dos marcos institucionais tradicionais.

Nas décadas de 1990 e 2000, a CNC contava com uma equipe significativamente mais ampla e engajada nas questões internacionais, sobretudo, no processo de integração sul-americano. Atualmente, embora a representação do setor mantenha presença regular nas reuniões do bloco, observa-se que essa participação tem-se tornado mais protocolar, com menor aprofundamento estratégico sobre o impacto da integração regional para o comércio.

Outro desafio relevante diz respeito à comunicação interna, pois as informações sobre os processos negociadores nos fóruns do Mercosul nem sempre alcançam de forma adequada a base desse setor. Sendo assim, a atuação do setor comercial no Mercosul apresenta uma característica distintiva: sua continuidade e profundidade dependem fortemente da atuação de algumas lideranças-chave. Quando essas figuras estão engajadas, a representação ganha força e consistência, com participação qualificada nas discussões do bloco.

Em síntese, a postura do setor comercial em relação ao Mercosul é pragmaticamente orientada por seus interesses econômicos (Silberfeld, 2025). A predisposição ao livre-mercado e à integração regional deriva de uma lógica intrínseca ao setor: a busca por novos mercados e vantagens competitivas. Quando os acordos do bloco apresentam oportunidades concretas de expansão comercial, observa-se um engajamento orgânico e qualificado dos agentes econômicos. Contudo, na ausência de benefícios tangíveis ou diante de obstáculos burocráticos excessivos, a participação tende a se tornar meramente protocolar.

Esse ponto corrobora a lógica neofuncionalista, segundo a qual os atores em processos de integração agem com base nas expectativas que têm sobre as expectativas de terceiros. Isso significa que a ação de um ator não é simplesmente uma resposta a uma obrigação direta ou baseada apenas nas expectativas das pessoas com quem interagem diretamente. Em vez disso, suas ações são moldadas por uma compreensão mais ampla e pela antecipação das expectativas de um grupo maior de pessoas envolvidas no processo de integração.

Esse comportamento cíclico revela que o comprometimento duradouro do comércio com o Mercosul depende fundamentalmente da capacidade do bloco em gerar ganhos comerciais reais e previsíveis. Assim, o aprofundamento da integração regional passa necessariamente pela demonstração prática de seus benefícios para o setor produtivo, transformando o potencial teórico em vantagens concretas de mercado. O setor de comércio compreende como vital o avanço nas negociações construídas no bloco, visto que insucessos podem ser interpretados como falta de credibilidade e gerar desinteresse do setor privado com a integração regional.

3.5 A agenda de integração dos atores econômicos brasileiros no Mercosul

O engajamento das elites empresariais brasileiras no Mercosul se modificou ao longo de seus mais de 30 anos de existência, com a manutenção dos princípios gerais de atuação e pequenos ajustes para melhor acomodação de seus interesses. Em alguns momentos — primordialmente, nos anos fundacionais —, o bloco era compreendido como um instrumento de fortalecimento das posições de empresas brasileiras na região e de ampliação de mercados consumidores. Em outros períodos, o Mercosul seria uma âncora que inviabilizaria negociações internacionais para o Brasil. Em diversos momentos ao longo dos governos Lula da Silva e Rousseff, a “[...] preocupação com os países centrais, com economias diversificadas, com forte capacidade de importação de produtos sofisticados e de matérias-primas e bens agrícolas, na

ótica do universalismo e do *global trader*, deveria prevalecer” (Vigevani; Mariano; Ramanzini Jr., 2021, p. 30).

No histórico do Mercosul, com exceção do momento inicial da abertura comercial brasileira visto com maior entusiasmo pelo setor agrícola, as diferentes frações da burguesia nacional convergiram em relação ao bloco e a qual política comercial o país deveria adotar. Ao longo dos anos, houve um processo de coesão nas posições em defesa de um regionalismo aberto e promotor de acordos internacionais. Quando houve maior dissensão, como o caso da ALCA, no fim — por distintas razões —, as posições convergiram.

Esta convergência é crucial, pois demonstra como os interesses dos atores econômicos não apenas se alinham em torno de um modelo de integração que prioriza o comércio, mas como essa coesão atua como força política que ativamente sustenta a enxuta arquitetura institucional do Mercosul. A estrutura do bloco não é, portanto, um obstáculo passivo, mas uma construção deliberada que, ao limitar agendas sociais mais amplas, garante a primazia dos interesses comerciais hegemônicos.

Esta convergência de interesses em torno de um regionalismo aberto é crucial para entender a formação de um consenso hegemônico, como apontam as teorias críticas. As elites econômicas não apenas defenderam seus interesses materiais, mas construíram e difundiram uma concepção de integração focada no comércio e na desregulamentação considerada o único modelo viável e de interesse geral. Essa hegemonia ideológica moldou ativamente a estrutura institucional do Mercosul, marginalizando agendas sociais e trabalhistas, que passaram a ser vistas como secundárias ou como entraves ao “verdadeiro” propósito do bloco.

A criação de fóruns, conselhos e estruturas regionais entre as representações empresariais dos países do Mercosul apontam para a necessidade de concertação das agendas entre os setores no bloco e a formação de posições comuns. No entanto, a atividade desses instrumentos foi diretamente proporcional à intensidade do engajamento governamental com a integração regional, resultando em desmobilização quando essa intensidade diminuía. Essa dinâmica é central para nossa hipótese de que a agenda social foi implementada de forma contingente, pois a própria participação empresarial, embora focada em seus interesses, também seguia essa lógica de flutuação de engajamento governamental. O setor econômico brasileiro convergiu consistentemente em seu descontentamento com a Tarifa Externa Comum (TEC) e com o processo decisório do bloco, bem como na demanda por maior influência nas negociações externas.

Houve um esforço por parte das elites empresariais brasileiras de buscar a construção de uma agenda regional e a proteção de seus interesses frente às agendas governamentais. No

entanto, esses instrumentos apresentaram mais atividade à medida que os governos imprimiam mais intensidade sobre a integração regional; quando ocorreu uma queda de intensidade, seguiu uma desmobilização dessas estruturas. Em relação ao Mercosul, o setor econômico brasileiro convergiu em diversos momentos nos descontentamentos com a TEC, com o processo decisório do bloco e a necessidade de aprofundar sua capacidade de influenciar e participar das negociações externas. A Decisão 32/00 do CMC²⁵ é outro ponto de debate dos setores, sobretudo, com o esgotamento dos governos da Onda Rosa.

O Acordo Mercosul-União Europeia é um tema que necessita de maior aprofundamento — que não esgotaremos neste trabalho — em virtude de sua complexidade e relevância na conjuntura política da região, com sua conclusão após décadas de negociações, mesmo com a não ratificação. Ao longo das negociações, os dois setores não construíram consenso em suas posições: enquanto o agronegócio era mais ofensivo, o setor industrial era defendia-se com maior intensidade (Santos, 2017). Em síntese, quando refletimos sobre a proposta firmada entre os blocos, o Mercosul logrou mais benefícios para “[...] o setor agroexportador, mas que encontra limites naturais para a sua expansão porque a expansão de demanda não é tão elástica neste caso”. (Mariano; Mariano, 2020, p. 35-36). Já para a Europa, o acordo gerou mais dividendos ao “o setor industrial e de serviços, com um potencial infinitamente maior de expansão” (Mariano; Mariano, 2020, p. 35-36).

As elites políticas e econômicas demandam maior participação social nos processos do Mercosul e nas negociações internacionais. No entanto, devemos ressaltar que a capacidade de influência dos distintos grupos sociais em nível regional e nacional é extremamente desigual, em virtude da pouca solidez democrática na América Latina e de desafios como a captura do Estado. Nesse sentido, nota-se que a desmobilização dos espaços de participação social após 2016 foi sentida pelas representações dos empregadores, dada a recente demanda pela constituição de novos espaços de participação e diálogo por parte de distintas representações empresariais. Nota-se, também, uma redução do apelo do tripartismo e das estruturas clássicas de diálogo social do Mercosul. Apesar dessas estruturas contarem com a defesa do patronato, passou a emergir a demanda por espaços específicos e próprios para a interlocução do empresariado com os governos nacionais.

Cabe destacar que, apesar de oscilações de intensidade, as elites empresariais apoiaram o Mercosul e continuam a fazê-lo, mesmo com as mudanças de posicionamento desses atores e

²⁵A Decisão CMC nº 32/00 do Mercosul é um regulamento que estabelece o compromisso dos países membros de negociarem acordos comerciais de forma conjunta com países de fora do bloco, especialmente aqueles que concedem preferências tarifárias.

dos governos dos países-membros ao longo dos anos. No geral, é perceptível dentro e fora do aparelho de Estado brasileiro que a “[...] baixa intensidade da integração parece atender à média das expectativas das elites”, visto que as “mudanças radicais introduzidas a partir de 2016 na política exterior, mas sobretudo depois de 2019” não alteraram a essência das posições das elites empresariais (Vigevani; Mariano; Ramanzini Jr., 2021, p. 33).

É notável que a baixa intensidade da integração no Mercosul atende às expectativas das elites econômicas brasileiras, cujas posições não foram alteradas substancialmente mesmo com mudanças radicais na política exterior pós-2016. Essa preferência se manifesta na visão das representações empresariais, que consideram que o bloco perde relevância ao focar excessivamente em temas institucionais e sociais, desviando-se das prioridades práticas como a harmonização de normas técnicas e a facilitação do comércio. Essa constatação é central para sustentar o argumento de que a baixa institucionalidade do Mercosul não é uma falha, mas uma característica deliberada que beneficia os atores econômicos hegemônicos. Eles se beneficiam de um regionalismo limitado que prioriza a agenda comercial e desincentiva a expansão para temas sociais, fornecendo uma explicação estrutural fundamental para porque o regionalismo de viés social não se sustentou após a Onda Rosa.

O período de redução da intensidade da participação social, notado na segunda metade dos anos 2010, foi compartilhado pelas elites empresariais. No geral, o processo de integração do Mercosul perdeu apelo junto ao setor empresarial, que retomou a intensidade de seus posicionamentos e manifestações com o avanço das negociações do Acordo com a União Europeia, em 2019. Isso corrobora nossa hipótese central de que a agenda social e política dos anos 2000 não se sustentou porque foi um projeto contingente, não alterando a estrutura decisória que, deliberadamente enxuta, atende aos interesses dos atores econômicos que se beneficiam de um regionalismo limitado. É perceptível que, a partir de 2023, com a atuação governamental brasileira para promover novas rodadas de negociação referentes ao texto acordado, a temática da integração do Cone Sul foi mais pautada por parte das confederações de empregadores.

Assim, ao longo dos anos 2010, o setor empresarial do Mercosul demonstrou uma notável convergência quanto às agendas políticas e econômicas. As principais confederações patronais — CNI, CNA e CNC — frequentemente alinharam suas posições em prol de uma integração regional orientada para a liberalização de mercados e a expansão dos acordos comerciais do Mercosul com outros blocos e países — principalmente, nos últimos anos, com os países asiáticos.

Na perspectiva de negociações com mercados externos, há uma defesa do multilateralismo, em especial da negociação por meio do Mercosul como estratégia para ampliar sua força em acordos com outros blocos e países, conforme argumenta Rubens Medrano, representante da CNC no FCES (Olivo, 2018). Há uma compreensão coletiva do setor patronal de que o Mercosul deve ser utilizado de forma estratégica pelo Brasil, em sua agenda de expansão econômica, mas também um entendimento de que o bloco é importante em momentos de crise, como um mercado prioritário de relações comerciais.

Os atores econômicos brasileiros defendem que o Mercosul concentre-se na resolução de problemas concretos que afetam o comércio e os investimentos na região. Sinteticamente, que o bloco priorize “atacar os problemas reais” (Panzini, 2025). Para as representações empresariais, o bloco perderia relevância ao concentrar-se demasiadamente em temas institucionais e sociais, em vez de priorizar agendas práticas como a harmonização de normas técnicas, a eliminação de barreiras burocráticas e a facilitação do comércio intrabloco. A crítica recorrente é que o bloco perde seu foco em disputas que não se traduzem em ganhos reais para a competitividade das empresas. Essa visão instrumental e comercialmente orientada do Mercosul é uma razão estrutural e política para a não sustentação do regionalismo de viés social, pois aposta em uma institucionalidade limitada que serve aos interesses hegemônicos desses atores, em vez de uma integração ampla que inclua a agenda social.

Nesse sentido, há o entendimento de que a participação social e os encontros setoriais são importantes, bem como discussões que avancem em temas sociolaborais. No entanto, os atores econômicos compreendem que as principais vitórias do processo de integração regional devem vir da agenda comercial e resultar em crescimento econômico (Panzini, 2025). Em síntese, o setor empresarial prioriza nitidamente a agenda comercial no Mercosul, mas reconhece a relevância estratégica de avançar paralelamente em outros temas — como sustentabilidade e integração produtiva — desde que estes não se tornem obstáculos ao fluxo de bens e serviços

De forma geral, a participação das confederações empresariais nas reuniões oficiais do Mercosul enfrenta um desafio estrutural: a limitada difusão das discussões e decisões tomadas nos fóruns do bloco para a base do setor privado (Silberfeld, 2025). Esse gargalo comunicativo faz com que o engajamento efetivo dependa, em grande medida, da atuação de lideranças empresariais ou patronais que assumem a tarefa de traduzir e disseminar os temas. Ressalva-se o setor industrial, que mantém estruturas permanentes mais amplas e com assessorias dedicadas à reflexão sobre o Mercosul.

A expansão de espaços institucionais no Mercosul, por si só, não necessariamente ampliou o engajamento do setor empresarial, pois sua participação é motivada por uma lógica de custo-benefício. Os atores econômicos atuam nos fóruns existentes por um sentimento de obrigação institucional, bem como por entenderem que a ausência seria mais prejudicial do que o esforço de participação. Essa postura pragmática revela que o problema não é a oferta de espaços, mas a capacidade desses em gerar resultados concretos que justifiquem a dedicação de tempo e recursos por parte do setor privado.

Como o aspecto de financiamento não gera um impacto direto sobre a participação dos atores econômicos, estes buscam garantir que as reuniões tenham pautas de seu interesse ou interditar as discussões que consideram desviar atenção dos temas centrais. Ademais, a participação em discussões sociolaborais nem sempre é acompanhada pelas assessorias internacionais das confederações, que, em virtude de pautas específicas, indicam representantes especializados em relações laborais.

Nesse contexto, as representações empresariais valorizam a articulação com os atores econômicos dos outros Estados-membros e a construção de alianças regionais que mantenham o bloco relevante para todos os parceiros. O diálogo intersetorial é ressaltado como importante para alinhar interesses e criar agendas comuns, fortalecendo a cooperação prática e a própria institucionalidade do bloco, mas também é compreendido como uma forma de ampliar o controle sobre as pautas de debate nos foros. As entrevistas apontam que esse processo de consolidação prévia de posições é importante para otimizar a participação nos fóruns do Mercosul e diminuir os conflitos paralelos.

Esse processo de articulação é apontado pelos representantes como fundamental para consolidar um entendimento coletivo entre os empresários sobre as agendas prioritárias do Mercosul, tanto aquelas com maior potencial de avanço imediato quanto os temas sensíveis que exigem negociação cuidadosa. Ao promover diálogos estruturados e alinhar visões, não apenas se cria convergência com as representações dos demais países do bloco, mas também se reduzem as divergências internas no Brasil entre diferentes setores econômicos. Nesse sentido, há a percepção de que, por vezes, as convergências eram mais importantes que as divergências (Panzini, 2025).

Do ponto de vista neofuncionalista, essas articulações operam como um grupo de interesse transnacional que articula pautas e pressiona por *spillovers* em áreas de interesse comum, transferindo parte de suas expectativas para a arena regional. Simultaneamente, na ótica do intergovernamentalismo liberal, essa articulação pode ser vista como um passo

preliminar na formação de uma preferência nacional mais coesa, que posteriormente fortalece a posição do governo brasileiro nas negociações intergovernamentais.

Os atores econômicos brasileiros apontam que a excessiva centralização das decisões no âmbito dos executivos nacionais é um elemento de entrave ao processo de integração do Mercosul. Para o segmento, esse modelo decisório marcado por lógicas intergovernamentais, fomenta impasses políticos nas negociações ou disputas diplomáticas pontuais, com uma prevalência das agendas domésticas sobre uma concepção coletiva. Esta dinâmica não apenas retarda os avanços práticos da integração, como também desestimula o engajamento empresarial, já que a lentidão e a imprevisibilidade minam a confiança na efetividade do bloco.

Apesar das críticas, o setor empresarial reconhece que esse modelo decisório centralizado é intrínseco à estrutura atual do Mercosul. Os atores econômicos brasileiros se articulam para pautar e influenciar as negociações em nível doméstico com intuito de garantir que o Estado brasileiro mantenha a defesa de seus interesses nas negociações do bloco. Nesse sentido, os atores econômicos apontam menor dificuldade de acesso aos gestores públicos encarregados das negociações, bem como a termos específicos que impactem seus setores.

Para o setor empresarial, a integração do Mercosul gira em torno do eixo estratégico Brasil-Argentina, que concentra os maiores fluxos comerciais, investimentos cruzados e cadeias produtivas integradas na região. O engajamento inicial com o bloco foi pautado por essa relação estratégica e há um entendimento dos entrevistados de que este continua a ser o ponto central do Mercosul. As representações reconhecem que o alinhamento entre os dois países permite maiores avanços em acordos e harmonização de regras, com maior impulso à integração; no oposto, quando enfrentam divergências, há estagnação.

Diante dos riscos da excessiva centralidade Brasil-Argentina e das incertezas geradas pelas oscilações dos executivos nacionais, os atores econômicos defendem a construção de agendas comuns permanentes e a previsibilidade programática como antídotos para a instabilidade do Mercosul (Panzini, 2025). Da mesma forma, defendem que o Brasil atue como força motriz do processo de integração regional, pautando as principais negociações e conduzindo os acordos estratégicos (Lopes, 2022).

O engajamento do setor privado no Mercosul é marcado por uma tensão estrutural entre expectativas e realidades: enquanto os atores econômicos reconhecem o potencial do bloco como ferramenta de integração comercial, sua participação é condicionada por desafios concretos. Por um lado, criticam a excessiva centralização decisória nos executivos nacionais, a dependência da relação Brasil-Argentina e a falta de foco do bloco em sua agenda comercial. Por outro, adaptam-se pragmaticamente a essa estrutura, atuando para influenciar negociações

em âmbito doméstico e regional, bem como mantêm-se presentes nas reuniões do FCES, do SGT-10 e em outros espaços.

Por fim, há uma questão importante para o setor econômico brasileiro: ele depende do bloco para ganhar escala global, mas desconfia de sua capacidade de entregar resultados ágeis e concretos. No entanto, compreende que sua existência é mais benéfica que prejudicial à política externa brasileira. Além disso, há frações dos três setores econômicos analisados que possuem profundos interesses na manutenção do acordo e no acesso preferencial aos mercados da região, em virtude da pouca competitividade com mercados externos.

3.6 Reflexões parciais

Os debates realizados ao longo deste capítulo evidenciam a complexidade e os desafios inerentes à participação dos atores econômicos no Mercosul. Essa participação é marcada por um esforço contínuo para alinhar interesses e promover agendas que fortaleçam a integração regional. O engajamento permanente e a construção de alianças entre os diferentes setores econômicos e com os atores dos outros Estados-membros foram cruciais para garantir que o bloco permanecesse relevante para esses atores.

É evidente que o processo de articulação e diálogo intersetorial é valorizado pelas representações empresariais, pois permite uma melhor compreensão das agendas prioritárias e uma redução das divergências internas. Este processo é fundamental para otimizar a participação nos fóruns do Mercosul e para consolidar um entendimento coletivo sobre as questões sensíveis e os potenciais avanços imediatos.

Os setores empresariais brasileiros expressam uma tensão entre as expectativas de integração comercial e as realidades práticas enfrentadas. Apesar das críticas à estrutura e ao processo decisório do Mercosul, há um reconhecimento da importância do bloco para a ampliação da escala global e da competitividade dos produtos brasileiros. A manutenção do acordo e o acesso preferencial aos mercados regionais são vistos como fatores essenciais para o desenvolvimento econômico.

Para esses atores, a construção de uma integração regional robusta e eficaz depende, em grande parte, da capacidade de criar convergências e alinhar visões, promovendo a estabilidade e a eficácia do Mercosul como um todo. Da mesma forma, vê-se a necessidade de mediar as tensões entre os Estados-membros e promover uma agenda de integração regional coletiva e previsível, com o objetivo de reduzir os entraves nas negociações e avançar com a integração econômica. Essa postura corrobora a hipótese central de que os atores econômicos se

beneficiam de um regionalismo limitado, focado em ganhos comerciais específicos, e explica por que o regionalismo pós-hegemônico não se sustentou ou sustentaria, visto que se desviava dessa agenda prioritariamente econômica preconizada pelas forças sociais hegemônicas.

Por fim, apesar de considerada secundária, a participação nos mecanismos do Mercosul permaneceu ativa e é compreendida como importante para o bloco. No entanto, os atores analisados defendem que esse processo deve ser subsidiário à pauta comercial, bem como não pode desviar o foco do acordo. Essa institucionalidade é, portanto, entendida como um espaço para criar agendas comuns e mitigar instabilidades.

4 ATORES SOCIAIS BRASILEIROS E O MERCOSUL

O presente capítulo tem por objetivo refletir acerca da participação dos atores sociais brasileiros no Mercosul ao longo de suas três décadas de existência. Para essa reflexão, aprofundaremos nosso estudo em três grandes grupos de entidades e movimentos sociais: primeiro, o sindicalismo brasileiro, por meio das três maiores centrais sindicais; segundo, as organizações do campo, com foco na Agricultura Familiar e na Via Campesina; e, por fim, um panorama geral das organizações não governamentais.

O capítulo se estrutura em cinco blocos: o primeiro visa a contextualizar o processo de internacionalização das organizações da sociedade civil nas Américas, em especial sua relação com o processo de integração no Cone Sul. O intuito dessa reflexão é retomar as distintas perspectivas e o longo histórico de atuação da sociedade civil em espaços internacionais. Em seguida, partimos do contexto mais amplo para detalhar as dinâmicas de três importantes segmentos da sociedade civil organizada, enfocando suas agendas e percepções acerca do Mercosul.

Por fim, buscamos construir uma análise compartilhada entre todos os atores sociais, com o objetivo de identificar os pontos centrais da agenda desse grupo de atores. Essa agenda, que projeta uma integração ampla e aprofundada, será aqui apresentada como contraponto direto ao modelo de regionalismo limitado que, conforme a hipótese central, prevaleceu por não alterar a estrutura decisória do Mercosul.

4.1 As organizações da sociedade civil latino-americanas e a dimensão internacional

Nas Relações Internacionais, o reconhecimento da importância de construir reflexões para além da lógica Estado-centrada não é recente. Cox (1981), a partir de uma perspectiva materialista histórica, analisa a interação das forças sociais, das relações de produção e da luta de classes na formação de estruturas internacionais e ordens mundiais. Nessa perspectiva, ressalta-se a importância das forças sociais como cooperações transnacionais, movimentos sociais e Organizações Internacionais na definição de políticas globais (Cox, 1981).

De forma mais ampla, uma lógica supranacional como marco das lutas sociais tem origens no internacionalismo operário do século XIX (Bringel; Falero, 2008). A dimensão da organização social nasce de forma autônoma com as organizações sindicais, que desde a Revolução Industrial se organizam institucionalmente, política e socialmente, correlacionando as dimensões nacional e internacional.

Nas instituições internacionais, a construção de políticas é marcada pela demanda e pela efetiva participação da sociedade civil em diversos processos. Por exemplo, desde sua fundação, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) conta com a participação, em igual número, da representação de Estados, Organizações de Empregadores e Organizações de Trabalhadores. Nesse sentido, a participação de representações sociais em organismos internacionais não é nova, mas não necessariamente implica uma efetiva capacidade decisória (Louis, 2019). Para Tallberg e Jönsson (2010), a participação formal e informal de atores é identificada como um fator de crescimento da atividade transnacional e uma fonte vital de influência transnacional na política mundial.

As articulações sociais abrangem a difusão de ideias e práticas, a domesticação de conflitos externos, a externalização de questões internas para as instituições internacionais, e até a ação coletiva transnacional, com a criação de redes e coalizões (Della Porta; Tarrow, 2005). Essas formas de participação da sociedade civil operam para incidir sobre distintos mecanismos, como a representação formal, os instrumentos de colaboração, os arranjos de consulta pública e de compartilhamento de informações (Tallberg; Jönsson, 2010).

Na América Latina, o engajamento da sociedade civil em uma dimensão regional e internacional ocorre de forma concomitante com o renascimento das democracias na região e a emergência de novos atores e movimentos sociais. Sader (1988) analisa a ascensão de personagens na cena política da região a partir dos anos 1970 e 1980, com a constituição de novos movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) e outros atores emergentes. Esses atores, que se consolidaram no processo de democratização, se constituíram com uma ampla vivência da dimensão internacional, seja pela necessidade de financiamento de atividades seja pelas relações construídas por lideranças sociais nos exílios.

Cabe destacar que não podemos “interpretar as lutas e movimentos sociais num âmbito transnacional com uma simples transferência, para o supranacional, das ferramentas conceituais utilizadas para as dinâmicas e lógicas doméstico-nacionais” (Bringel; Falero, 2008, p. 275-276). No entanto, o engajamento desses novos personagens permitiu a emergência de agendas e propostas que influenciaram os processos de redemocratização e, posteriormente, as formas de organização e articulação social, interna e externamente.

Na década de 1990, com o crescimento hegemônico do neoliberalismo como forma de organização social, política e econômica, floresceram articulações transnacionais de movimentos sociais latino-americanos. Os movimentos antiglobalização, a exemplo dos protestos em Seattle em 1999, marcaram um importante paradigma na articulação da sociedade civil nas Américas (Budini, 2015). Nesse processo, os principais movimentos sociais que se

articularam nacionalmente nas lutas pelas redemocratizações, nos anos 1990, internacionalizaram-se por meio da construção de coalizões e redes, com uma atuação preferencial sobre a agenda de liberalização comercial.

À época, a promoção da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) possibilitou a organização transnacional da sociedade civil nas Américas com o intuito de combater a agenda que se apresentava. À semelhança de outros processos, a primeira ação hemisférica dos atores sociais se deu por meio das centrais sindicais, com a Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT)²⁶, que, em 1995, convocou um fórum paralelo à reunião de ministros da área comercial, o Fórum Sindical (Bérton, 2007).

Dessa articulação, em 1997, na cidade de Belo Horizonte, no Brasil, o terceiro Fórum Sindical contou com a participação de outras organizações não governamentais e movimentos sociais. Nesse contexto, fundou-se a Aliança Social Continental (ASC), um instrumento hemisférico de luta contra o livre-comércio e as negociações da ALCA. Ao longo de sua existência, a ASC articulou uma ampla pluralidade de representações da sociedade civil como sindicatos, movimentos camponeses, estudantis, feministas, indígenas, entre outros (López; McDonagh, 2015).

Esse processo inaugurou uma série de Cúpulas dos Povos, paralelas às Cúpulas Presidenciais ou Ministeriais, para refletir sobre alternativas à lógica de livre comércio propagada pela ALCA. Na primeira Cúpula, sintetizou-se um documento chamado “*Alternativa para as Américas*”, que tecia as posições da ASC sobre temas-chave em debate naquele momento: integração, neoliberalismo, dívida externa, comércio, investimentos, o papel do Estado e das políticas públicas setoriais.

No Brasil, a ASC não reuniu todas as organizações contrárias ao livre-comércio, mas teve entre seus membros mais atuantes organizações como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), e ONGs como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), entre outras (Budini, 2015). Essas organizações protagonizam o debate internacional brasileiro em outros fóruns e permaneceram ativas com uma dimensão de participação internacional concreta.

Desse processo político, nasceram distintas iniciativas, como a Campanha Continental

²⁶Em 2008, a Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT) e a Central Latinoamericana de Trabalhadores (CLAT) fundiram-se para criar a Confederação Sindical de Trabalhadores das Américas (CSA). Esse processo está diretamente relacionado à unidade sindical em nível mundial que ocorreu com a unificação da Confederação Internacional de Sindicatos Livres (CIOSL) e da Confederação Mundial do Trabalho (CMT), em 2006, com a criação da Confederação Sindical Internacional (CSI).

contra a ALCA, que realizou uma consulta pública por meio de plebiscitos populares²⁷ para mobilizar a rejeição ao processo de negociação da liberalização comercial. A forte oposição de distintos setores da sociedade civil e o desgaste das negociações, gerado sobretudo pela protelação e oposição de países importantes, como o Brasil e a Venezuela, foram fundamentais para a não conclusão do projeto estadunidense (Lima, 2013), que teve suas negociações encerradas em 2005, em Mar del Plata, na Argentina.

Entre as experiências da sociedade civil e a articulação internacional de suas representações, uma das mais importantes e emblemáticas é o Fórum Social Mundial (FSM), realizado pela primeira vez em Porto Alegre, no Brasil, no ano de 2001. Sob o *slogan* de “um outro mundo é possível”, o Fórum pretendia constituir-se como uma contraposição ao Fórum Econômico Mundial de Davos, com o intuito de apresentar experiências da sociedade civil e governos progressistas, difundindo-as.

Ao longo das últimas duas décadas, o FSM se expressou por meio do “conjunto de iniciativas de intercâmbio transnacional entre movimentos sociais, ONGs, e seus conhecimentos e práticas de lutas sociais locais, nacionais e globais” (Santos, 2004, p. 9). Os Fóruns tiveram uma participação central dos movimentos sociais e das ONGs do Brasil, desde sua concepção até as inúmeras vezes em que ele foram sediados no país. O processo de encontro de múltiplas organizações, com variados temas de debate que marcam o FSM, passou a ser replicado por outros fóruns da sociedade civil nas distintas dimensões de atuação.

A temática das negociações comerciais e de liberalização marcou o impulso para a participação da sociedade civil no Mercosul. Desde o princípio das negociações — em especial, por pressão das centrais sindicais —, foi institucionalizado um canal de participação sociolaboral (Mariano, 2011; Baptista, 2020). O pioneirismo da dimensão sociolaboral no Mercosul é produto de uma vasta condição antecedente, que se replica em outras experiências, bem como da prévia articulação internacional dos sindicatos e das confederações patronais.

O avanço das estruturas de participação social no Mercosul, conforme abordado no Capítulo 2, articula distintas dimensões do processo de integração regional com estruturas temáticas e multisetoriais. Esse avanço se consolidou de forma mais ampla nas Cúpulas Sociais, o que possibilitou a participação de milhares de organizações desde sua primeira edição, com uma vasta gama de temas debatidos. Em levantamento da UPS, metade das organizações da sociedade civil que participavam das Cúpulas tinha nela seu único espaço de interlocução com

²⁷No Brasil, o plebiscito contou com a participação de dez milhões de pessoas.

o Mercosul (Baptista; Siman, 2021).

A importância da participação social no Mercosul e o alargamento de seus mecanismos mostraram-se importantes para os governos latino-americanos nos anos 2000 e 2010. A criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) previu a constituição de espaços de participação social desde o princípio, reproduzindo, entretanto, o padrão de não interferência no processo decisório.

O Fórum de Participação Cidadã da Unasul, em conceito, visava à participação plena e influente dos atores sociais comprometidos com os processos de integração regional na formulação das políticas. Na Celac, o processo de participação social deveria ser coordenado pela Presidência *pro tempore*, por meio de sua secretaria *pro tempore*. Em ambas as organizações, o modelo de participação pensado reproduz a lógica de debates mais amplos e multisetoriais, voltados para o conceito e a concepção do processo de integração.

No geral, as Organizações Internacionais são acessíveis para as organizações da sociedade civil (Tallberg; Jönsson, 2023). Em grande parte delas, há permissão para que representações da sociedade civil participem de reuniões — desde comitês preparatórios até conselhos executivos, abrangendo diversas áreas temáticas. Com isso, elas podem fornecer informações relevantes para a formulação de políticas, representam os interesses de suas respectivas bases e, em última instância, influenciam as políticas.

No entanto, acesso não se reflete em participação; e participação não necessariamente se reflete em influência sobre o processo decisório. A partilha do poder sempre foi um ponto de conflito permanente da sociedade civil nas instâncias institucionais de participação (Budini, 2015). Além disso, aumentar o acesso não necessariamente resulta em um aumento na densidade da participação (Tallberg; Jönsson, 2023). Nas Américas, há ampla participação e engajamento da sociedade civil nas agendas internacionais e nas organizações, mas o processo decisório permanece centrado na figura dos Estados e com um desafio permanente sobre os formatos de financiamento da participação social em âmbito regional e internacional.

Nesse sentido, nas próximas seções serão debatidas a participação e as agendas que importantes protagonistas da atuação regional e internacional do Brasil promoveram e a relação dessas entidades com o Mercosul. Assim, reconhecemos que há, de forma consistente, um profundo histórico de relação da sociedade civil com a dimensão internacional e das organizações internacionais com as representações sociais nas últimas três décadas.

4.2 Sindicalismo brasileiro e o Mercosul

As articulações internacionais do sindicalismo brasileiro são históricas e anteriores à conformação sindical que há hoje. A articulação transnacional dos sindicatos brasileiros, inclusive, possibilitou a estruturação das lutas contra a Ditadura Civil-Militar com relevantes doações de centrais sindicais estrangeiras para o processo de organização dos sindicalistas brasileiros nesse período (Baptista, 2020). No entanto, em perspectiva oposta, as relações dos sindicalistas “pelegos” com outras organizações sindicais, em especial norte-americanas, foi fundamental para a difusão de uma perspectiva organizacional reducionista entre muitas organizações sindicais brasileiras, em uma dimensão de “turismo sindical” (Corrêa, 2017).

No âmbito regional, a ORIT foi fundada, nos anos 1950, como uma projeção estadunidense de tutela e intervenção sobre as agendas políticas do sindicalismo na região (Berrón, 2007). Desde 1969, por decreto dos órgãos militares, foi autorizada a operação dessa organização no Brasil (Brasil, 1969). Nesse período, por meio do Instituto Americano para o Desenvolvimento do Sindicalismo Livre (Iadesil), a cooperação sindical nas Américas era pautada na eliminação das chamadas “influências comunistas” nos sindicatos da região e na promoção do modelo sindical anticorporativista (Corrêa, 2017).

Ao longo dos anos 1990, a ORIT mudou sua linha política, com a eleição de direções mais abertas à dimensão sociopolítica do sindicalismo na AFL-CIO²⁸. Assim, aprofundou seu relacionamento com os sindicatos latino-americanos e outros atores sociais (Berrón, 2007). A ORIT foi importante para a fundação da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), fundada em 1986, com centrais sindicais de Argentina, Chile, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A CCSCS tinha como objetivo possibilitar a maior compreensão dos novos cenários e da nova realidade na região, ao mesmo tempo em que permitia aos atores o compartilhamento de suas experiências e a construção de ações coletivas (Mariano, 2011). Os primeiros anos da Coordenadora foram marcados pela defesa da democracia e pela luta contra o autoritarismo em uma região que fazia uma recente transição democrática, e, consequentemente, pela defesa dos direitos humanos e de temas econômicos coletivos que emergiam naquele período no Cone Sul, como a dívida externa.

Nesse sentido, com a criação do Mercosul, a CCSCS teve um giro para debater o

²⁸Formada em 1955 pela fusão da Federação Americana do Trabalho (AFL) com o Congresso de Organizações Industriais (CIO). É a maior central sindical dos Estados Unidos e Canadá.

processo de liberalização comercial promovido pelo acordo e articular o posicionamento das centrais sindicais da região frente às negociações do bloco. As centrais sindicais do Cone Sul enfrentavam um desafio duplo no processo de fundação da Coordenadora: consolidar sua estrutura interna após longo período de repressão e organizar-se contra o pacote de políticas neoliberais que emergiam (Carrau, 2018).

O protagonismo da CCSCS possibilitou a criação do Subgrupo de Trabalho de Assuntos Trabalhistas como resultado de uma provocação realizada aos Ministros do Trabalho em um documento de 1991. Nesse documento, a Coordenadora já delineava temas centrais para o processo de integração regional, como fundos sociais para redução de assimetrias e a necessidade de políticas para inclusão de públicos vulneráveis. Assim, apresentava uma primeira agenda de reflexão para o processo de integração regional, com a delimitação de pautas prioritárias para as representações dos trabalhadores.

A estratégia sindical se dividia em duas frentes: uma relacionada à constituição de um foro tripartite e outra para a consolidação de uma agenda de direitos trabalhistas (Vigevani, 1998). Em perspectiva crítica, essa estratégia já reconhecia o caráter assimétrico do bloco, em que a luta por um foro tripartite representava a luta por legitimidade, enquanto a demanda por uma agenda de direitos tentava inserir uma pauta substantiva em um projeto hegemonicamente comercial.

Nesse sentido, o sindicalismo brasileiro nos anos 1990 passou a adotar uma postura oscilante em relação ao Mercosul, mas desde o princípio apontava contradições centrais do processo, como o *déficit* democrático (Mariano, 2011). O engajamento no SGT-10, por parte das centrais brasileiras, respondia à necessidade de aprofundar a reflexão sobre a integração e defender a perspectiva sociolaboral.

No Brasil, nos anos 1980, ocorreu a I Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras, que deu seguimento à fundação de duas centrais sindicais: a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Na virada para os anos 1990, nasceu a Força Sindical (FS), como dissidência da CGT. Posteriormente, em 2007, a CGT se fundiu com outras centrais menores para constituir a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Ao longo dos anos 1990, 2000 e 2010, CUT, FS e CGT/UGT se consolidaram como as maiores centrais sindicais brasileiras em número de sindicatos filiados, mas também em relevância dos sindicatos de base.

As três centrais se engajaram no SGT-10 e no FCES, sendo essa participação importante para compreender a atuação sindical brasileira no Mercosul e a relevância do país na CCSCS. No entanto, pelo protagonismo social, além de maior e mais representativo número de sindicatos filiados, a CUT liderou a maior parte dos debates acerca da integração sul-americana,

bem como tem a presença mais constante nas reuniões dos mecanismos de participação do bloco.

Nos anos 1990, o posicionamento da CUT contra os processos de liberalização econômica e os grandes acordos comerciais foi mais contundente (Baptista, 2020). A CGT, que durante o início das negociações do Mercosul oscilava quanto ao acordo, com o governo Collor passou a adotar um discurso mais próximo ao da CUT; a FS, por sua vez, adotava discurso mais próximo ao governo (Mariano, 2011).

Nesse sentido, a primeira década do Mercosul é marcada pelo apoio das centrais sindicais ao processo de integração como um conceito mais amplo, mas um rechaço à agenda de liberalização comercial que era hegemônica no período — posição essa, no Brasil, defendida especialmente pela CUT. Em uma perspectiva regional, a atuação do sindicalismo no Mercosul pautava três linhas de atuação: a reivindicação de uma agenda sociolaboral; a demanda e pressão pela mudança do processo decisório do bloco; e a ação e proposição de melhores formas e práticas de participação social (Carrau, 2008).

As agendas de reflexão e ação das centrais foram ativas ao longo do período e centradas nos dois espaços que mais lhes conferiam abertura, o SGT-10 e o FCES. A profundidade da dimensão sociolaboral do Mercosul, que contou com a participação ativa do sindicalismo e do patronato, possibilitou a constituição da Comissão Sociolaboral (CSL), em 1999, com o intuito de acompanhar a Declaração Sociolaboral aprovada em 1998. Nesse sentido, as propostas defendidas e pautadas pelas centrais sindicais da região possibilitaram o desenvolvimento e a consolidação de uma dimensão social e participativa no bloco, apesar da agenda eminentemente orientada para a liberalização comercial e da não reflexão sobre o processo decisório por parte dos Estados-membros.

O esgotamento do projeto neoliberal nas Américas e a emergência de governos progressistas na América Latina ampliaram as perspectivas de atuação internacional das centrais sindicais, em especial a agenda de pautas para o Mercosul. No Brasil, com a eleição de Lula da Silva, sindicalista de origem e presidente de honra da CUT, o sindicalismo brasileiro se fez presente no centro do Governo Federal. Nesse processo, as centrais passaram a ter uma interlocução direta com o executivo, e diversos sindicalistas assumiram cargos estratégicos no governo.

Nos primeiros anos do governo Lula da Silva, o movimento sindical mantinha posição de defesa do processo de integração regional e do Mercosul, mas mantinha as demandas históricas pelo aperfeiçoamento dos mecanismos sociolaborais e pela efetivação de suas deliberações (Baptista, 2020). Com a derrocada da ALCA, marcou-se a conclusão de um

processo de resistência das centrais sindicais ao avanço da agenda de liberalizações comerciais na região. Dessa forma, a CUT (2006) demandava que os processos de integração regional se libertassem do neoliberalismo e incluíssem uma agenda política, social, institucional e multisetorial.

Ao longo dos anos 2000, os debates das Centrais Sindicais acerca do processo de integração regional se tornavam uníssonos em torno de sua importância e da necessidade de aprofundamento. O Mercosul, em especial, recebeu mais atenção e era citado nas resoluções congressuais das principais centrais brasileiras. O conteúdo diferenciava-se sobretudo no enfoque da perspectiva internacional. Por exemplo, a Força Sindical (2009) ressaltava a vinculação da integração econômica e o resgate do setor exportador brasileiro; a CUT (2009), por sua vez, apontava suas resoluções para uma perspectiva mais política do processo de integração.

Em 2010, cinco centrais sindicais²⁹ brasileiras publicaram a *“Agenda da Classe Trabalhadora: pelo desenvolvimento com soberania, democracia e valorização do trabalho”*, na qual defendiam a política externa brasileira e a necessidade de construir um processo de integração regional alternativo e capaz de promover uma nova governança global (CONCLAT, 2010). A *Agenda* contava com o “Eixo Estratégico 5 – Soberania e Integração Internacional”, que dedicava um ponto para refletir sobre o Mercosul. Nesse ponto, defendia-se:

1.1. Fomentar e criar mecanismos de diálogo social nos âmbitos nacional e regional entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, de forma a garantir condições favoráveis para o crescimento econômico sustentável e com justiça social do Mercosul e a melhoria das condições de vida da população. 1.2. Fortalecer o Mercosul com ampla participação dos movimentos sociais e dos trabalhadores, ampliando os limites das políticas macroeconômicas e objetivando a integração social dos povos da região. 1.3. Priorizar a integração produtiva como forma de reduzir as assimetrias intra-Mercosul. 1.4. Fortalecer a estratégia de emprego do Mercosul e garantir a implementação do Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (garantir o financiamento do mesmo). 1.5. Fortalecer os espaços institucionais que tratam de temas econômicos e sociais do Mercosul. 1.6. Fortalecer o Banco do Sul, a Unasul e a Comunidade das Nações da América Latina e Caribe. 1.7. Estimular o comércio regional com base nas moedas locais, visando a substituição do dólar como meio de pagamento, reserva e unidade de referência dos negócios, a exemplo do acordo estabelecido entre Brasil e Argentina. 1.8. Instituir a Comissão Sociolaboral, órgão tripartite, auxiliar do Grupo Mercado Comum, que terá caráter promocional e não sancionador, dotado de instâncias nacionais e regional, com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação da Declaração Sociolaboral do Mercosul (CONCLAT, 2010).

²⁹Assinam o documento a Central Única dos Trabalhadores, a Força Sindical, a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, a Nova Central Sindical dos Trabalhadores, a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil.

Em perspectiva histórica, as demandas apresentadas coletivamente pelas centrais sindicais permaneciam similares. Elas incluíam a demanda por melhores e mais eficazes formas de participação, bem como o fortalecimento institucional do processo de integração. No entanto, emergiam agendas mais amplas com menções à Unasul, à Celac, e a debates sobre a importância de um banco de desenvolvimento regional e a independência do padrão dólar nas negociações comerciais regionais. Novos adjetivos e mais detalhamento ao mencionar os processos de integração regional emergiram, mas, em síntese, as pautas estruturais não se modificaram.

Em 2014, a CSA publica sua Plataforma de Desenvolvimento das Américas (PLADA), que articula um histórico de conceitos e reflexões acerca da integração regional promovidas pelo sindicalismo das Américas. O documento defende a integração regional como algo que “não deve ser confundida com o fluxo comercial e a liberalização tarifária em forma excludente em relação a outros conteúdos” (CSA, 2014, p. 13), sendo imprescindível que esses processos se estruturassem “dos e para os povos” (CSA, 2014, p. 17).

Em linhas gerais, a Plataforma defende que sejam desenvolvidos mecanismos de consulta eficazes nos processos de integração regional, com ampla participação social, e que se democratizem os processos regionais (CSA, 2014). As amplas considerações sobre o debate da democratização da integração e da ampliação da participação social não se alteraram após as mudanças institucionais do Mercosul e o surgimento de outras instituições regionais.

Nesse sentido, há uma preocupação dos sindicalistas brasileiros de que o processo de ampliação institucional não poderia ofuscar a necessidade de garantir a efetividade dos mecanismos existentes e a aplicabilidade das propostas decorrentes desses fóruns (Baptista, 2020). Com isso, havia uma dualidade no processo participativo, um entendimento de que os novos instrumentos eram importantes para ampliar a inserção da sociedade civil no processo de integração, mas mantinha-se a preferência pelos mecanismos tradicionais que estavam mais institucionalizados.

As entrevistas com os representantes das organizações sindicais reforçam a preferência por concentrar os esforços para o FCES, pela compreensão de este ser um espaço com maior institucionalidade, possibilidade de incidência sobre o GMC, e capacidade de dialogar sobre temas na agenda central de discussão do bloco. No entanto, há uma preocupação histórica das organizações sindicais com o não financiamento no FCES e a dificuldade de construir uma lógica perene de participação para além do tripartismo clássico.

Da mesma forma, ao longo dos anos 2010, com o enfraquecimento da agenda social e participativa do bloco, as organizações sindicais compreendem que o FCES manteve potencial

para canalizar as estratégias de influência sobre a agenda do bloco. Nesse sentido, apesar das dificuldades de construção de consensos e de efetivamente conquistar vitórias no âmbito do Foro Consultivo, este é visto como um mecanismo que pode ser aprimorado e que tem mais capacidade de consolidar uma participação social efetiva.

Em julho de 2015, a CCSCS, por meio de Declaração, apontava preocupações com o futuro do Mercosul, conforme descrito:

Os sindicatos do Mercosul temos sido participantes de acionar os meios de Comunicação dedicados a macular a toda a cidadania com uma retórica contrária à integração regional, inclinada ao livre comércio e a uma enunciada liberdade de mercado e abertura ao mundo. Os ataques contínuos ao Mercosul calaram fundo em uma grande parte dos cidadãos de nossos países que se expressam desdenhando o processo de integração e na falsa consciência segundo a qual o Mercosul tem sido um produto falido e prejudicial para nossas nações (CCSCS, 2015).

Nessa mesma Declaração, a CCSCS demonstrava preocupação com a democracia na região, o crescimento de “golpes suaves” e as tentativas de desestabilização dos governos progressistas na América Latina. Processo este que se concretizaria no Brasil pouco tempo depois, provocando uma profunda mudança de conjuntura, decorrente do Golpe de Estado contra a presidenta Dilma Rousseff. Esse processo alterou as preocupações do sindicalismo brasileiro para uma defesa da democracia e uma agenda que se volta à defesa de direitos políticos e sociais.

O processo das crises democráticas nas Américas e no mundo passou a compor as resoluções políticas das centrais sindicais (CUT, 2017; FS, 2017; UGT, 2019). Em relação ao Mercosul, não há menção pela Força Sindical na Resolução Congressual de 2017, e, em 2021, há apenas uma breve menção à importância de fortalecer os processos de integração. Por sua vez, a Resolução de 2019 da UGT dedica algumas páginas para debater as temáticas pertinentes ao bloco. Nessa reflexão, a central questiona os limites do modelo intergovernamental, aponta para a necessidade de superar assimetrias históricas e demanda por uma “real voz aos povos do Mercosul, fortalecendo e efetivamente se valendo das instâncias já existentes de participação da sociedade civil do bloco” (UGT, 2019, p. 23).

Nesse ínterim, a CUT questiona a postura da política externa brasileira, que limita o Mercosul a um espaço comercial, e aponta as tentativas dos Estados-membros de inviabilizarem a participação da Venezuela (CUT, 2017). Com o avançar das negociações do Acordo Mercosul-UE, a partir do governo de Jair Bolsonaro, a CUT também questiona a legitimidade das negociações e aponta que “o acordo repete o modelo geral da ALCA, reforçando, portanto, nosso papel de meros exportadores de *commodities* e importadores de produtos industrializados

e de alta tecnologia” (CUT, 2019, p. 45).

O tema do Acordo Mercosul-UE também foi questionado em nota conjunta da CCSCS e da Confederação Europeia de Sindicatos (CES), as quais se posicionaram contra a assinatura. Em síntese, os grupos de centrais sindicais apontam que não fizeram parte do processo de negociação e que o acordo não contemplou os principais temas pautados pelas representações de trabalhadores ao longo das décadas de negociação (CCSCS; CES, 2021). Reiteradamente, as representações sindicais questionaram a ausência de participação no processo de negociação desse acordo, bem como a desigualdade de acesso às informações frente às representações de empregadores, como ressaltam os entrevistados Edson Bicalho (2025) e Gustavo Garcia (2025).

Em 2020, foi publicada uma atualização da PLADA pela CSA. Nessa nova versão da Plataforma, a “participação substantiva dos movimentos sindicais e sociais nos processos e instituições de integração regional” (CSA, 2020, p. 43) continua sendo um elemento central da pauta de reivindicações do sindicalismo das Américas. Da mesma forma, a plataforma reafirma sua defesa pela integração regional como um instrumento de promoção da justiça social, de direitos coletivos e da estabilidade política e econômica da região.

Em 2023, com o novo governo de Lula da Silva, as centrais sindicais mantiveram a valorização dos espaços de participação sindical em nível regional, com o envolvimento nas Cúpulas Sociais da Celac e do Mercosul, bem como pautaram a importância da participação na reestruturação desses espaços (CUT, 2023). Esse novo momento conjuntural gerou expectativas de maior participação e democratização a respeito dos termos do Acordo Mercosul-UE. No entanto, as centrais sindicais permanecem questionando o processo de construção do acordo e mantêm preocupações sobre os impactos futuros para os trabalhadores brasileiros.

A centralidade da pauta comercial em detrimento das outras agendas do processo de integração mercosulino é constantemente criticada pelas centrais sindicais brasileiras. Para além da agenda social expressa nas Cúpulas Sociais, essas centrais questionam a falta de celeridade nas discussões dos SGT e das Reuniões Especializadas, apontando a ausência de engajamento dos governos nacionais e reuniões com poucos encaminhamentos práticos. Em entrevista, Alexandre Bento (2025) argumenta que o sindicalismo brasileiro compreende que a materialização de políticas concretas, visíveis ao conjunto da população, pode auxiliar no processo de resiliência do Mercosul.

Em síntese, ao longo das décadas, há continuidade histórica da agenda sindical para o Cone Sul de apoio ao processo de integração regional e oposição aos mega-acordos comerciais. As centrais sindicais mantêm a aposta na participação nos espaços do Mercosul como uma estratégia de influência sobre a agenda da integração sul-americana, seja por meio de uma

retomada das Cúpulas Sociais, seja pela participação no SGT-10 e no FCES, que se mantiveram estáveis. No entanto, apontam para a necessidade de reestruturar as formas de luta contra os grandes acordos comerciais e efetivar uma sistemática de diálogo interno do bloco sobre tais negociações.

Ainda que essa participação se depare constantemente com os limites impostos pela estrutura decisória do bloco, a persistência evidencia a defesa de um projeto de integração amplo. No entanto, ao mesmo tempo, sua dificuldade em transcender os fóruns participativos para influenciar as decisões macroeconômicas reforça a hipótese de que a estrutura do Mercosul foi desenhada para manter o poder decisório concentrado e isolado das demandas sociais.

O tema do financiamento é uma das principais preocupações dos sindicalistas brasileiros, pois estes consideram que a inexistência de procedimentos claros e objetivos que permitam viabilizar economicamente a participação social é um entrave para o processo democrático e para a harmonização de políticas públicas. Para além do financiamento, um dos pontos levantados diz respeito à autonomia da sociedade civil frente aos governos no processo de indicação de representações para os espaços de participação (Bento, 2025; Bicalho, 2025; Garcia, 2025).

Acerca do financiamento, é importante destacar que, com a reforma trabalhista de 2017 no Brasil, há uma profunda mudança na forma de financiamento do sistema sindical, impactando a capacidade das centrais sindicais participarem dos espaços do Mercosul e de apoiarem a participação de outras organizações. Para além do impacto logístico, com a redução de orçamento para viabilizar o custeio das viagens, há uma redução nas equipes das centrais sindicais dedicadas às relações internacionais, influenciando negativamente a capacidade de articulação da CCSCS e a própria formulação política sobre o tema.

Tais pontos reforçam as preocupações do sindicalismo brasileiro quanto a dois temas recorrentes nos estudos sobre Mercosul: institucionalidade e processo decisório. No primeiro aspecto, há uma reflexão constante sobre a ineficiência da expansão dos mecanismos de participação social, que acabaram por constituir muitos espaços de debate, mas com pouca incidência. As centrais defendem que esse processo é importante para o bloco, mas almejam maior conexão com as demandas práticas que gerem políticas internalizáveis.

A mudança da agenda de integração regional, no governo Temer, foi notada e sentida pelas centrais sindicais, que ressaltam que essa agenda se alterou da promoção da integração e da busca de espaços de cooperação para uma agenda exclusivamente comercial, aliada aos desafios democráticos internos que desmobilizaram a participação e o engajamento da sociedade civil. Os entrevistados apontam que, na segunda metade dos anos 2010, a agenda das

centrais sindicais brasileiras interna e externamente se tornou apenas a defesa da democracia e das instituições democráticas, o que afetou a qualidade da participação desses atores (Bento, 2025; Bicalho, 2025). Além disso, ressaltam que a agenda proposta pelos países, em especial por Argentina e Brasil, impacta diretamente a estratégia e os temas que as centrais priorizam nos espaços de discussão do Mercosul.

Por fim, é importante ressaltar que o sindicalismo brasileiro compreende o processo de participação social em nível regional como uma escola de formação política. É consensual entre os entrevistados que o engajamento regional possibilitou aprendizados duradouros para as organizações e que o diálogo com as centrais do Cone Sul ampliou os horizontes de organização interna e externa. Há uma profunda valorização do processo de participação, para além das conquistas que eram e continuam a ser almejadas.

4.3 Organizações do campo brasileiras e o Mercosul

A luta pela terra na América Latina nasce com o processo colonial. No Brasil, a desigualdade de acesso à terra é fruto direto da política colonial portuguesa e de seu sistema de sesmarias, que fomentou a concentração das terras em poucos latifundiários. Contribuiu para este quadro a utilização intensa de mão de obra escravizada para monoculturas orientadas à exportação, que intensificou a concentração fundiária e marginalizou as populações tradicionais.

Os exemplos de resistência a essa concentração se multiplicaram ao longo dos séculos no país. Brevemente, podemos relembrar as Revoltas Indígenas, como a Confederação dos Tamoios (1554-1567) ou a Guerra Guaranítica (1753-1756); as Revoltas dos povos escravizados, como o Quilombo dos Palmares (1605-1695) ou a Revolta de Malê (1835); e as revoltas camponesas, a exemplo da Guerra dos Canudos (1896-1897) ou da Guerra do Contestado (1912-1916). Na década de 1940, as Ligas Camponesas marcaram a emergência do primeiro movimento social campesino com dimensão nacional e que passou a estruturar a demanda pela Reforma Agrária no Brasil.

A relevância das Ligas Camponesas influenciou o nascimento de outras formas de organização no campo, tais como a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master). Em 1963, fruto do acúmulo de lutas e demandas dos movimentos do campo, foi fundada a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), como a primeira entidade sindical camponesa de caráter nacional reconhecida legalmente.

Ao longo da década de 1960, a efervescência das organizações camponesas e operárias impulsionou a agenda das Reformas de Base do governo João Goulart, promovendo uma complexa e heterogênea composição de setores sociais que buscavam dar-lhe sustentação (Maranhão, 1986). No entanto, com o Golpe Civil-Militar de 1964, houve uma profunda e violenta repressão aos movimentos sociais brasileiros que levaram ao desmantelamento dessas organizações camponesas.

Do processo de resistência à Ditadura Civil-Militar, inspirado pelas experiências das décadas de 1940-1960, nasceu um dos mais importantes movimentos sociais brasileiros. No final dos anos 1970, decorrentes da violência no campo, ressurgem movimentos de ocupação de latifúndios e a organização de camponeses sem-terra. Em 1984, ocorreu o 1º Encontro Nacional de Trabalhadores Sem-Terra, que culminou na fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Do impulso organizacional do MST nasceriam outras organizações, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

Na perspectiva internacional, os movimentos camponeses se articulam, desde 1992, na Via Campesina³⁰ com o objetivo de refletir sobre a reforma agrária, a soberania alimentar, a sustentabilidade e os direitos dos trabalhadores rurais, sendo atualmente a principal interlocutora dos movimentos camponeses internacionalmente (FERNANDES, 2006). No Brasil, compõem a Via Campesina: MST, MAB, MPA, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Pastoral da Juventude Rural (PJR), Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ), Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP). Na perspectiva continental, as organizações da Via Campesina se organizam desde 1994 na Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (CLOC).

O sindicalismo rural³¹ no pós-ditadura vivenciou uma disputa sobre seu processo de organização, estruturado sob o pilar da unicidade que confere à CONTAG o protagonismo dos sindicatos rurais que fora questionado com o nascimento do novo sindicalismo cutista. A CUT organizou uma oposição à CONTAG por meio do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR), extinto em 1995 com a filiação da CONTAG à central; no entanto, as disputas

³⁰Em 2024, a Via Campesina é composta por 182 organizações, de 81 países e representam mais de 200 milhões de camponeses.

³¹Para aprofundar a reflexão do processo de atuação camponesa no Mercosul, recorreremos a uma liberdade analítica de incluir a atuação do sindicalismo rural junto aos movimentos sociais camponeses, ao invés de unificá-la na atuação sindical analisada no subcapítulo anterior.

internas não foram solucionadas³², levando à desfiliação da CONTAG em 2009 (Picolotto, 2014). Nesse sentido, junto à CONTAG, o sistema sindical brasileiro passou a contar com a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (CONTRAF-Brasil)³³, orgânica à CUT.

O sindicalismo rural do Cone Sul, impulsionado pela longa experiência de articulação sindical em torno do processo de integração regional, decidiu constituir um instrumento de coordenação supranacional para se articular e incidir sobre ele. Dessa forma, em 1994, formou-se a Confederação Internacional de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM) com o intuito de garantir a participação da agricultura familiar nas institucionalidades do bloco. Em 1998, o processo de articulação da Agricultura Familiar das Américas se estruturou em nível internacional, com a fundação do Fórum Rural Mundial, cujas alianças regionais e nacionais alcançam mais de cinquenta milhões de agricultores familiares, em cinco continentes.

De início, o processo de integração era criticado por sua postura orientada à abertura comercial e pautada na expulsão dos agricultores do campo (COPROFAM, 1996). A defesa do segmento era pela ampliação do Mercosul para outros países da região, como a Bolívia e o Chile, bem como por uma integração pautada por “um projeto de desenvolvimento sustentável para o Mercosul, onde o aumento da qualidade de vida e a ampliação de direitos estejam colocados em primeiro lugar” (COPROFAM, 1999). Em síntese, desde o princípio defendia-se que o processo não fosse limitado à perspectiva comercial, mas que incluísse as dimensões política, social e cultural.

No início dos anos 1990, a Coordenadora saudou o reconhecimento do Seminário de Pequenos Produtores realizado em 1994, bem como a possibilidade de participação em instâncias do Mercosul, como o SGT-8 de Agricultura. No entanto, a organização apresentava um pleito por participação no FCES (COPROFAM, 1996). Nesse sentido, a COPROFAM (1999) pautava a necessidade de “políticas públicas estruturantes, coordenadas e com ampla participação da sociedade civil em suas definições e implementações”.

Nos anos 1990, a agenda da CLOC-Via Campesina orientava-se pelos debates

³²A coexistência na CUT com a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), liderada pela oposição histórica à CONTAG, e a criação da CTB como dissidência da CUT foram fundamentais para a desfiliação da CONTAG. No entanto, cabe destacar que há sindicatos de base filiados à CONTAG e à CUT, culminando na presença ativa de dirigentes da CONTAG na composição da Direção Executiva da CUT.

³³Anteriormente chamada de Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar, podendo aparecer em documentos históricos e atas do Mercosul com tal denominação.

relacionados ao combate ao neoliberalismo e aos Acordos Comerciais. As organizações brasileiras da CLOC, em especial o MST, protagonizavam e lideravam distintos processos dentro da ASC (Berrón, 2007). Do ponto de vista mais amplo, a CLOC (1997) defendia a integração dos povos latino-americanos, orientada por um projeto alternativo à hegemonia neoliberal. O crescimento e o desenvolvimento da Via Campesina não ocorreram em um vácuo político, mas como uma expressão radical ou crítica da emergente internacionalização da sociedade civil (Desmarais, 2007).

Na virada de década, a emergência do FSM possibilitou uma nova onda de engajamento internacional da Via Campesina e de suas organizações no Brasil, com a articulação de uma agenda política internacional campesina, pautando a reforma agrária como centro das reflexões sobre a construção de um novo mundo possível. Nesse período, a CLOC (2001) passou a reivindicar mais ativamente espaços de participação social ativa e o rechaço à ALCA.

A vitória eleitoral de Lula da Silva no início dos anos 2000 também aproximou os movimentos campesinos dos espaços de poder. A histórica proximidade do sindicalismo rural e de movimentos como o MST permitiu maior alinhamento dessas organizações com o governo brasileiro. Com isso, no âmbito internacional, ampliaram-se as pressões pelo rechaço à ALCA e pela incorporação da agricultura familiar nos debates integracionistas promovidos pelo novo governo.

No marco do alargamento institucional e da constituição de novos mecanismos no Mercosul, a COPROFAM (2003) se mobilizou para que houvesse diferenciação no debate da agroindústria exportadora e da agricultura familiar, com a constituição de um espaço de reflexão específico para cada uma delas. Com isso, conquistou a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), por meio da Resolução 11/2004 do GMC, com o objetivo de fortalecer as políticas públicas para a Agricultura Familiar, promover e facilitar a comercialização dos produtos oriundos do segmento.

Sob perspectiva mais ampla, em 2005, a COPROFAM e a CLOC se manifestaram contra as negociações e os acordos comerciais, apontando a importância de avançar as reflexões sobre o regionalismo nas Américas. A CLOC (2005) aponta sua preferência por um processo de integração orientado aos povos, com menção à Alternativa Bolivariana de Integração das Américas (ALBA). Por sua vez, a COPROFAM (2005) indica a necessidade de que os governos atendam às demandas sociais sobre o Mercosul, harmonizem as políticas públicas de desenvolvimento rural intrabloco e reforcem a importância da REAF como mecanismo central do processo de integração.

A articulação das organizações e o sucesso da REAF possibilitaram a construção de

uma complexa estrutura de funcionamento da Reunião Especializada, com espaços nas seções nacionais, Grupos de Trabalho próprios — com temas de acesso à terra e reforma agrária, facilitação de comércio, gênero, seguro agrícola e gestão de risco, e juventude rural — e a materialização em produtos que vão de propostas de recomendação a reformas institucionais. Da mesma forma, a REAF possibilitou um aprofundamento das relações entre a sociedade civil e os governos, constituindo espaços de diálogo onde estes não existiam (Ferreira, 2019).

O sucesso da REAF também possibilitou a constituição do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF Mercosul), em 2008, com o objetivo de financiar e incentivar projetos e programas da agricultura familiar, garantindo apoio financeiro às organizações e à participação da sociedade civil. O FAF Mercosul, apesar de não ter logrado um processo de institucionalização profundo, tentou propor a organização do fundo de forma independente (Ferreira, 2021).

A capacidade da REAF, em especial na primeira década dos anos 2000, de materializar suas agendas em políticas públicas concretas é uma das principais virtudes observadas pelas organizações brasileiras do campo. O Fundo se consolidou como um dos mais importantes legados da participação social no Mercosul. Os representantes da CONTAG consideram esse o “momento de ouro” do processo de integração no Cone Sul, pois, por um lado, havia a consolidação de projetos e iniciativas no âmbito da REAF, e, por outro, um engajamento ampliado nas Cúpulas Sociais.

Sob a ótica construtivista, esse sucesso representa o ápice da construção de uma identidade e de interesses coletivos em torno da agricultura familiar, no qual a interação gerou confiança e políticas comuns. Adicionalmente, a materialização de suas agendas em políticas concretas, como o FAF, pode ser vista como um dos raros exemplos de *spillover* funcional no Mercosul, visto que a cooperação em uma área técnica gerou a necessidade de novas instituições — um fundo de financiamento — para aprofundar a integração setorial.

No entanto, as abordagens críticas ressaltam a natureza conjuntural desse sucesso: ele foi possível devido a um alinhamento temporário do “bloco no poder” nos Estados-membros. A posterior extinção do FAF Mercosul demonstra que, sem alterar a estrutura decisória de fundo, mesmo as conquistas mais concretas permanecem frágeis e suscetíveis à descontinuidade quando a correlação de forças políticas se altera.

A expansão institucional do Mercosul e a constituição de novos espaços de diálogo social foram bem recebidos pelo sindicalismo rural, que pleiteava:

La Coprofam asume el desafío de ocupar con representatividad, calidad y equidad los espacios de negociación y proposición de políticas públicas y reglas de comercio en los ámbitos de integración regional (la Reunión Especializada de Agricultura Familiar-REAF, el Foro Consultivo Económico y Social y el Programa Somos Mercosur), y otros espacios de negociaciones que tratan de temas que afectan la vida de los agricultores(as) familiares, campesinos(as) e indígenas (COPROFAM, 2006)³⁴.

A linha política de incidência sobre os espaços do Mercosul permaneceu constante nas Declarações da COPROFAM, da mesma forma que a necessidade de ampliação da participação social nas organizações internacionais se estruturava como pauta da CLOC e da Via Campesina. Em 2013, a CONTAG reforçava dois pontos centrais sobre sua estratégia internacional: regras justas e equilibradas nos acordos de comércio internacional, e harmonização de políticas públicas regionais e internacionais. As Cúpulas Sociais também eram valorizadas pelas organizações campesinas, que apontavam o caráter pedagógico da iniciativa (Faria, 2017)

Nos anos 2010, a CONTRAF-BRASIL apontava para a necessidade de construir marcos regulatórios no Mercosul que permitissem a efetivação da integração, para a garantia de direitos sociais e para a estruturação da participação social (FETRAF participa [...], 2015). Nesse sentido, a Confederação pautava a criação de institucionalidades no Mercosul que permitissem o melhor funcionamento das estruturas, a exemplo do ISM e do próprio Programa Mercosul Social e Participativo (Reunião [...], 2012). Havia um amplo reconhecimento dos avanços no processo de integração regional, apesar dos apontamentos sobre as necessidades de aprofundamento e melhorias (CLOC, 2015).

Na visão da CONTAG, conforme relata em entrevista Alberto Broch (2025), o FAF Mercosul foi uma das mais importantes conquistas do processo de integração no Mercosul, e sua extinção teve um profundo impacto sobre a estruturação da Agricultura Familiar na região. A possibilidade de articulação e incidência da agricultura familiar no bloco possibilitou a materialização de políticas públicas que ressaltam a importância do processo participativo para o aprofundamento da integração regional. Ao mesmo tempo, a fragilidade do fundo é compartilhada com outros mecanismos do bloco que padeceram de baixa institucionalidade e pouco financiamento ao longo dos anos.

A fragilização democrática dos Estados-membros não alterou a intensidade de participação do segmento, em especial na REAF. No entanto, ressurgiram preocupações com

³⁴Tradução livre: “A Coprofam assume o desafio de ocupar com representatividade, qualidade e equidade os espaços de negociação e proposição de políticas públicas e regras de comércio nos âmbitos de integração regional (a Reunião Especializada de Agricultura Familiar-REAF, o Foro Consultivo Económico e Social e o Programa Somos Mercosul), e outros espaços de negociações que tratam de temas que afetam a vida dos agricultores(as) familiares, camponeses(as) e indígenas” (COPROFAM, 2006).

as negociações de Acordos Comerciais (COPROFAM, 2017), em especial com o Acordo Mercosul-UE. Nesse período, a CLOC (2019) reforçou a condenação às conspirações contra os governos progressistas, bem como ao processo de perseguição contra as lideranças políticas na região. Para as representações da CONTAG, o acordo teve uma condução insatisfatória pelos governos do bloco, com pouco espaço para participação e encaminhamentos que terão impactos profundos para os pequenos produtores brasileiros.

Em 2023, com a mudança de conjuntura governamental, as organizações campestinas voltaram a se articular de forma mais próxima ao governo brasileiro. Com isso, retomaram suas agendas históricas e demandas por maior institucionalização e internalização das políticas do Mercosul. Da mesma forma, participaram ativamente da retomada das Cúpulas Sociais. No entanto, essas instituições compreendem que ainda não se consolidou um novo ciclo de participação social e de retomada das institucionalidades do Mercosul, visto que apenas na presidência brasileira as Cúpulas Sociais ocorreram presencialmente e não houve seguimento dessa modalidade.

Outra demanda histórica ainda pendente para as organizações do campo é a necessidade de maior articulação no Mercosul para temas concretos gerados em decorrência do acordo comercial. Esta demanda se reflete, em especial, no que tange as cotas de importação intrabloco de produtos agrícolas, que geram impactos para a sustentabilidade da produção de pequenos agricultores. Esse ponto também é uma preocupação em relação ao Acordo com a União Europeia, pois, se por um lado o agronegócio exportador é beneficiado com a abertura dos mercados europeus, por outro, os pequenos agricultores podem ter dificuldades de manter sua competitividade regional.

A participação dos movimentos campestinos no Mercosul historicamente foi orientada pela defesa dos agricultores familiares e pela contraposição ao modelo rural defendido pelo agronegócio de monocultura para exportação, representado pela CNA e pelos sindicatos patronais. O processo de resistência às políticas neoliberais e a demanda por participação nos espaços do Mercosul resultaram na constituição da REAF, que representa um dos mais bem-sucedidos e complexos mecanismos de participação social do Mercosul. Contudo, a trajetória da REAF é um exemplo paradigmático de sucesso contingente e setorialmente isolado.

Em reflexão sobre os últimos dez anos no Mercosul, critica-se a oportunidade perdida pelos governos da Onda Rosa para ampliar e institucionalizar o bloco. Para eles, seria de extrema importância avançar na constituição de novos SGT e Reuniões Especializadas que engajassem outros setores no processo de integração regional. Nesse sentido, seria possível incorporar novos atores para ampliar a importância do processo de participação social no

Mercosul, e, ao mesmo tempo, garantir maior resiliência em momentos de crise.

O processo de participação é considerado valioso pelos aprendizados obtidos, pelas conquistas de políticas públicas e pelo legado de construção de políticas internacionais para as organizações, com a criação de redes regionais e internacionais para refletir sobre a agricultura familiar e a democratização do acesso à terra. No entanto, esses atores são críticos à falta de institucionalização do Mercosul durante o ciclo progressista e à falta de acesso dos atores sociais às negociações comerciais, como o Acordo Mercosul-UE (Broch, 2025).

Para as representações da CONTAG, há um sentimento de incerteza sobre o Mercosul desde 2016, com a destituição da presidenta Dilma Rousseff e o desalinhamento de agendas entre Brasil e Argentina. As incertezas sobre o processo de integração são políticas, sociais e comerciais; as preocupações dos agricultores familiares se materializam nas incertezas e na falta de altivez brasileira na política comercial intrabloco (Broch, 2025). Para as entidades do segmento, é necessário restabelecer uma agenda política comum para o Mercosul, para que seja possível alinhar expectativas entre os atores sociais, econômicos e os governos da região.

4.4 Organizações não governamentais brasileiras e o Mercosul

Nos anos 1990, multiplicou-se o número de organizações não governamentais participando ativamente de espaços internacionais e multilaterais. No Mercosul, ocorreu o mesmo processo, com a inserção de ONGs no FCES e em diversos Grupos de Trabalho e Reuniões Especializadas. Da mesma forma, diversas organizações e alianças multissetoriais surgiram para abarcar e potencializar a incidência do terceiro setor na política externa brasileira e nos espaços regionais.

O trabalho de Carranza (2001) ressalta que, nos anos iniciais do bloco, alguns segmentos protagonistas no processo de participação e engajamento com o Mercosul eram, por exemplo, entidades ligadas à defesa do meio ambiente, aos direitos sexuais, organizações feministas, organizações de defesa do consumidor e redes de ONGs. Nesse sentido, destacaremos o processo de atuação desses segmentos que mais ativamente se engajaram em espaços do Mercosul, ao longo dos mais de trinta anos do bloco.

Apesar do engajamento inicial, o debate ambiental no Mercosul e a participação das representações da sociedade civil permaneceram com pouca institucionalização (Budini, 2015). A participação nos anos 1990 foi protagonizada por ONGs internacionais como a WWF e o Greenpeace (Carranza, 2001). O Subgrupo de Trabalho nº 6 — Meio Ambiente, desde o princípio, permitiu a articulação e o acompanhamento por parte da sociedade civil, que, além

das ONGs, contava com a participação de organizações do campo e organizações sindicais, com menor incidência e a depender da reflexão proposta.

Promover a participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais afeitas ao processo de integração fez-se presente nas reflexões do Mercosul desde o princípio das negociações, em especial, por conta da conjuntura favorável a essa articulação, em virtude do impacto da “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (Schmidt, 2000). No momento inicial, havia uma percepção crítica de algumas ONGs quanto às negociações do Mercosul, com a percepção de que os temas ambientais estavam secundarizados (Olivieri, 1995). Nesse período, o Greenpeace apresentava as demandas mais claras e objetivas sobre a necessidade da participação das ONGs no processo de integração (Olivieri, 1995; Schmidt, 2000).

No período mais recente, as organizações ambientalistas têm apresentado preocupação com o Acordo Mercosul-UE pelos potenciais danos ambientais e sociais em virtude da expansão da fronteira agrícola na América do Sul (Greenpeace, 2023). Com o avançar das negociações e o crescimento da devastação ambiental no Brasil, relacionado às políticas ambientais do governo de Jair Bolsonaro, ampliou-se, nas organizações ambientalistas, o pleito por cláusulas ambientais para o acordo (Ambientalistas [...], 2023).

Nas Cúpulas Sociais, a temática ambiental esteve diretamente presente em quase todas as declarações, bem como, de forma mais ampla, por meio de reflexões sobre o modelo de desenvolvimento, a questão agrária, o tema da terra e os direitos de povos e comunidades tradicionais. No entanto, o engajamento de movimentos ambientalistas nesses espaços não era tão grande quando comparado a outros segmentos. Na retomada das Cúpulas em 2023, a questão ambiental foi pautada por distintos movimentos sociais, com a realização de painéis.

A participação de movimentos de mulheres nos processos do Mercosul remonta ao início dos anos 1990, com o engajamento nos Grupos de Trabalho, na Agricultura Familiar e no Meio Ambiente (Budini, 2015). Esse processo apoia-se na institucionalização da internacionalização do movimento feminista a partir dos anos 1980, com a realização de grandes encontros, processos de mobilização e reflexão, e a constituição de redes (Valente, 2008). Durante a entrevista, Graciela Rodriguez (2025) ressalta que o processo de organização da participação feminista no Mercosul foi pautado na agenda de autonomia econômica das mulheres e no combate à violência de gênero.

A dimensão regional é mais amplamente difundida nas organizações feministas vinculadas ao mundo do trabalho, como sindicalistas e acadêmicas (Monteiro, 2014). Entre 1995 e 1997, foram realizados seminários internacionais denominados “Mulher e Mercosul”, e

desse acúmulo resultou a proposta de criação da Reunião Especializada da Mulher (REM), especialmente promovida pelo Fórum das Mulheres do Mercosul (Budini, 2015). O Fórum se constituía como um espaço de reflexão, encontro e articulação de distintos setores sociais e lideranças femininas, com o intuito de articular a incidência sobre os processos internos do Mercosul.

A criação da REM, a partir da Resolução 20/1998 do GMC, tinha por objetivo analisar a condição das mulheres nos países membros e promover políticas para a igualdade de oportunidades. O Fórum de Mulheres participou desde o princípio como uma organização que assessorava a REM (Monteiro, 2014). O desenvolvimento da REM e a articulação do Fórum permitiram maior visibilidade à agenda e o engajamento de mais movimentos feministas (Budini, 2015).

O processo de participação social foi fundamental para definir agendas de reflexão e debates da REM (Monteiro, 2014). A partir de 2005, com a ampliação da dimensão social do Mercosul, ampliou-se o número de organizações da sociedade civil que passaram a acompanhar as reuniões da REM e a contribuir com seus trabalhos. Por muitos anos, o principal Programa de atuação para as mulheres no Mercosul ocorreu por meio do Projeto “Fortalecimento da institucionalidade e da perspectiva de gênero no Mercosul”.

Em 2012, a REM foi transformada na Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM), pela Decisão nº 24 do CMC. Com a maior complexidade de organização decorrente da transformação em Reunião de Ministras, o espaço passou a contar com apoio mais intenso das institucionalidades do Mercosul, em especial o IPPDH e o ISM. O desenvolvimento da REM foi utilizado como inspiração para outras reuniões especializadas no Mercosul, com o intuito de compreender e otimizar as dinâmicas que ali se estabeleciam (Rodriguez, 2025).

Os movimentos feministas brasileiros também foram importantes no processo de articulação da ASC e nas campanhas contra a ALCA, com uma profunda atuação capitaneada por organizações feministas como a Marcha Mundial de Mulheres (MMM), o Instituto Equit e outras articulações sociais contra a agenda de liberalizações comerciais. Da mesma forma, os movimentos feministas foram protagonistas do FSM, em uma atuação pela promoção de outra forma de vivência e de um projeto de integração com ampla dimensão social e política. Nesse sentido, cabe destacar que as organizações feministas foram protagonistas nas Cúpulas Sociais do Mercosul, nas quais defendiam a necessidade de maior articulação social no processo de integração (Integração [...], 2015).

A compreensão da incidência e participação feminista no Mercosul é indissociável do

contexto político e econômico. Nos anos 1990, a articulação em torno dos grandes acordos comerciais, em especial da ALCA, foi mobilizadora para a reflexão e proposição do segmento em sua agenda internacional. As primeiras Cúpulas Sociais do Mercosul, auto-organizadas pela sociedade civil, coincidiram com a necessidade atuar quanto aos impactos dos acordos comerciais para as mulheres da região (Rodriguez, 2025).

No âmbito da defesa do consumidor, destaca-se a participação do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), em especial no FCES. A intenção de engajar-se no Mercosul ocorreu logo após a ampliação da dimensão participativa por meio do Foro Consultivo (Jaeger Junior, 2002). Inicialmente, a participação e a articulação do IDEC eram pautadas na defesa de direitos difusos e coletivos dos cidadãos brasileiros. Então, a organização expandiu sua atuação nacional para a dimensão do Mercosul, bem como passou a se articular com outras organizações semelhantes na região.

O IDEC envolveu-se em debates acerca da importância de que o Mercosul observasse padrões de qualidade nos regramentos de comercialização internos, em especial em temas acerca da produção e comercialização de alimentos (Carranza, 2001). Ao longo dos anos 1990, o IDEC articulou-se com outras associações de defesa dos direitos do consumidor da região para manter ou elevar o padrão de qualidade de produtos comercializados, como: preservativos, chupetas, entre outros (IDEC, [2025]). Ao longo dos anos, o Instituto passou a atuar pela harmonização e incorporação de normas e regramentos no ordenamento jurídico brasileiro.

No processo de reflexão e articulação para a atuação internacional, algumas organizações se destacam, como a ABONG, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), o Ibase, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e, em especial, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip). Essas organizações e suas associadas foram importantes para aumentar a participação social nos processos de integração regional e na articulação da sociedade civil sobre as grandes negociações comerciais. Também foram ativas em espaços de construção regional e internacional, organizados pela e para a sociedade civil, como os FSM, ou com a organização dos Estados, como as Cúpulas Sociais.

A ABONG, a FASE e o Ibase, nos anos 1990, tiveram um importante papel de articular e produzir reflexões sobre cooperação internacional, participação social e a atuação internacional do terceiro setor. Inúmeras pesquisas, artigos e revistas produzidos por essas entidades refletem sobre o processo de integração e a atuação da sociedade civil. Da mesma forma, foram importantes instrumentos para questionar o déficit democrático da governança global e o processo de liberalização econômica.

A Rebrip foi fundada em 2001 como uma rede de organizações com o intuito de articular

diálogo e divulgar iniciativas frente aos tratados de desregulamentação financeira e comercial, em especial os relacionados aos tratados de livre-comércio. A Rebrip atuou como um capítulo brasileiro da ASC (Budini, 2015) e conta, entre as entidades-membros, com quase todas as organizações brasileiras mencionadas ao longo do capítulo. Nos últimos anos, a Rebrip tem produzido diversos documentos de posicionamento e orientação contrários ao Acordo Mercosul-UE.

O engajamento e a participação da sociedade civil no Mercosul são amplos e envolvem um grande gama de segmentos. A diversidade e o interesse dessas organizações não necessariamente se refletiram na internalização de todos os segmentos nas estruturas institucionais do bloco. Ao longo do processo de desenvolvimento do Mercosul, um maior número de organizações e segmentos passou a engajar-se ativamente em seus espaços institucionais, da mesma forma, sem necessariamente estarem vinculadas a espaços decisórios ou às agendas centrais em debate no processo de integração.

A compreensão estratégica do processo de integração para essas organizações passa por dois níveis: o primeiro é promover a integração dos povos, em uma dimensão política e social; e o segundo, o profundo desejo de incidir sobre as políticas centrais do bloco. Há um entendimento das organizações do terceiro setor de que estas não são consideradas para a reflexão sobre os temas comerciais e econômicos, sendo secundarizadas e mantendo menor potencial de incidência sobre a agenda central do Mercosul.

A percepção desses atores corrobora o argumento central da tese de que a baixa institucionalidade do bloco é um desenho deliberado, que cria uma hierarquia de agendas: os temas “centrais” (comerciais) são tratados em fóruns restritos e decisivos, enquanto os temas “sociais” são relegados a espaços participativos com baixo poder de vinculação, atendendo aos interesses dos atores que se beneficiam de um regionalismo limitado.

A estrutura institucional do Mercosul, em seu desenvolvimento, priorizou a incidência dos atores econômicos e das centrais sindicais, com os esforços de ampliação do FCES não concretizados — inclusive pela ausência de financiamento para este foro. Rodriguez (2025) ressalta que a política externa brasileira precisa ser mais transparente e democrática, com uma redução da influência das elites econômicas sobre as decisões e a condução dos debates. Dessa forma, a percepção das representações do terceiro setor é a de serem relegadas a um segundo plano nas agendas centrais do bloco, enquanto os espaços reservados para sua participação não se correlacionam com a agenda central do Mercosul, o que se evidencia, inclusive, no distanciamento de algumas Cúpulas Sociais e suas resoluções dessas pautas.

Há uma constante preocupação nas organizações da sociedade civil com a falta de

alinhamento entre a agenda oficial do bloco e as demandas reivindicadas por elas, especialmente em temas como direitos humanos, questões de gênero e meio ambiente. No entendimento delas, esse processo enfraquece a capacidade da sociedade civil de influenciar efetivamente o processo de integração e incidir sobre os processos decisórios do bloco. Os questionamentos à participação desproporcional de setores empresariais em comparação com o conjunto dos atores sociais são apresentados à agenda geral do Mercosul, mas também nos diálogos temáticos.

No entanto, temas como o financiamento ganharam mais relevância para as organizações da sociedade civil, em especial pelas dificuldades de se manterem presentes em múltiplas reuniões. As articulações projetadas na UPS e nos pontos focais nacionais na primeira metade dos anos 2010 foram abandonadas com a própria desmobilização da unidade como mecanismo organizador do processo participativo. Outro ponto importante são os critérios de definição dos participantes de cada uma das reuniões, com o intuito de garantir que sejam organizações representativas e com histórico de contribuições sobre os temas em nível nacional, evitando, dessa forma, que haja preferências governamentais que se sobreponham à organização social.

Por fim, cabe destacar que há uma preocupação nas organizações da sociedade civil com a representatividade e a capacidade de atuação de seu próprio segmento. Críticas à influência dos Estados-membros na indicação da participação social no Mercosul, à ausência de critérios para a participação, e à falta de preparo das organizações são apresentadas como preocupações sobre a legitimidade dessa participação. Nesse sentido, há uma valorização dos mecanismos de participação temáticos, como os SGT e as Reuniões Especializadas, por permitirem um engajamento mais efetivo e mais bem direcionado.

4.5 A agenda de integração dos atores sociais brasileiros no Mercosul

Nos últimos quarenta anos, as organizações da sociedade civil passaram a estruturar distintas estratégias para incidir internacionalmente. A hegemonia neoliberal e a proliferação de negociações de Acordos de Livre Comércio intensificaram a conexão entre movimentos sociais em nível mundial e nas Américas, que passaram a constituir redes para ampliar sua incidência política, unificando suas estratégias nacionais a uma dimensão internacional.

Desse processo nasceram instrumentos de ação política importantes para as organizações da sociedade civil brasileira, em especial para influenciar os processos regionais, como a CCSCS, a COPROFAM, a CLOC e a ASC. A CCSCS teve um papel precursor na

ampliação de espaços de participação social no Mercosul e na mobilização de outros segmentos sociais para se engajarem no processo de negociação do bloco. A lógica supranacional da CCSCS constituiu uma dinâmica de ação que interpela a lógica intergovernamental do Mercosul (Carrau, 2008). Da mesma forma, a COPROFAM ampliou a capacidade de articulação e formulação das representações da agricultura familiar, com influência nas políticas regionais e na ação nacional dessas organizações.

O avanço da globalização e das negociações comerciais foi importante para a consolidação de alianças regionais, tanto para organizar a sociedade civil em torno de agendas comuns quanto para atender a uma demanda crescente de defesa de interesses em um mundo mais complexo e interdependente. Desse processo emergiram organizações da sociedade civil no Brasil com a finalidade de refletir sobre as relações internacionais e incidir na arena global, de certo modo, atuando como capítulos nacionais das alianças regionais que se constituíram.

O caráter organizativo e conjuntural dos processos de redemocratização na região e uma dimensão mais madura do tripartismo em nível global permitiram a participação mais efetiva do sindicalismo no Mercosul nos anos iniciais da integração. Dessa forma, também se constituíram em um importante modelo para a mobilização dos atores da Agricultura Familiar — em especial o sindicalismo rural — e para as organizações feministas, que buscaram replicar as estruturas de participação aos moldes do SGT-10.

O desenvolvimento institucional do Mercosul e a efetivação de uma dimensão participativa seguiram uma trajetória de desenvolvimento de SGT e Reuniões Especializadas como um espaço privilegiado de engajamento social no modelo organizacional e na construção de seus novos mecanismos, mesmo no ciclo pós-hegemônico. As Cúpulas Sociais possibilitaram a ampliação do rol de entidades participantes que refletiam sobre a construção da integração no Cone Sul, no entanto, tinham menos influência sobre as políticas públicas nacionais do que as participações segmentadas.

Dessa forma, é importante destacar que o desenvolvimento institucional construído nos primeiros anos do século XXI não superou a forma organizacional projetada nos anos 1990. Há um consenso entre os atores sociais, de diferentes tipos, de que os desenhos institucionais pensados nos anos iniciais do Mercosul respondiam positivamente às demandas desses atores. As estruturas e os mecanismos consolidados posteriormente não superaram as dificuldades existentes e padeceram dos mesmos problemas que seus predecessores: baixa institucionalidade, falta de financiamento e distanciamento da agenda central do bloco.

Essa constatação corrobora a tese de que o regionalismo líquido é a característica estrutural da região. A frustração com a ineficácia das Cúpulas Sociais e a preferência por

espaços mais técnicos como a REAF e o SGT-10 refletem também uma expectativa por resultados, como argumentam os neofuncionalistas. Nesse caso, conforme defendem os intergovernamentalistas liberais, independentemente do dinamismo dos atores transnacionais ou da pressão por maior integração setorial, as decisões cruciais sobre o aprofundamento institucional e a alocação de recursos permanecem firmemente sob o controle dos Estados-membros.

Dessa maneira, compreende-se que a institucionalidade do Mercosul é um grande problema do bloco, sendo a maioria dos mecanismos frágeis e profundamente dependentes dos Estados. Além disso, a forma de funcionamento das estruturas pode dificultar a incidência das pautas dos atores sociais nas discussões do bloco, sendo eles sempre dependentes de alianças com os governos ou de consensos com os atores econômicos. Outro questionamento aos mecanismos de participação é a falta de conexão entre as pautas debatidas pelos atores e as agendas oficiais construídas pelos Estados-membros.

As Cúpulas Sociais perdem força e importância para as organizações sociais quando passam a assumir um papel mais formal e menos autônomo. O conceito histórico de Cúpulas paralelas e auto-organizadas respondia a uma necessidade e a uma estratégia de organização específicas, em um contexto de ausência completa ou de baixa capacidade de influência sobre as crescentes negociações de liberalização comercial. Dessa forma, as Cúpulas respondiam a uma agenda concreta e demandavam influência sobre a agenda central das negociações.

A partir de 2015, houve uma fragmentação do movimento social e uma apropriação da representação da sociedade civil por parte dos governos, que atuavam definindo as organizações que participariam. As Cúpulas Sociais passaram a atender apenas formalmente à demanda por participação, mas sem capacidade alguma de influência sobre o processo decisório e com a pauta de debates conduzida pela presidência *pro tempore*. Assim sendo, os entrevistados apontam que a participação social no Mercosul foi se distanciando da agenda social do bloco, restringindo-se a debates temáticos ou que nem sequer compunham a reflexão central do processo de integração regional.

O tema do financiamento, que sempre foi central para os atores sociais, não avançou no Mercosul, a não ser em um breve momento com a tentativa de consolidação da UPS e dos pontos focais nacionais, mas sem se consolidar como uma política permanente no bloco. A participação social, dessa forma, depende do interesse dos atores na temática debatida e da capacidade de autofinanciamento das organizações, o que mantém as dificuldades históricas que geraram a prevalência das centrais sindicais frente a outras representações.

A participação dos atores sociais brasileiros foi profundamente impactada pela

conjuntura política no final dos anos 2010. A destituição da presidenta Dilma Rousseff e a instabilidade democrática afetaram profundamente a capacidade de organização da sociedade civil, com uma redução da agenda internacional à “denúncia da situação interna”. Da mesma forma, a reforma trabalhista de 2017 reduziu a capacidade de autofinanciamento das centrais sindicais para participarem das reuniões do Mercosul e para incidirem diretamente sobre as agendas apresentadas.

A pandemia de covid-19 introduziu as reuniões remotas nos SGT, nas Reuniões Especializadas, no FCES e até nas Cúpulas Sociais como uma forma emergencial para atender às restrições decorrentes da crise sanitária, mas, posteriormente, esta modalidade de encontro foi amplamente adotada. O processo de reuniões telepresenciais é criticado pelos atores sociais por transformar as reuniões em espaços com baixa capacidade de influência, quando não pela ausência de espaço para intervenção. Em 2023, o governo brasileiro tentou retomar as Cúpulas Sociais presenciais, no entanto, não foi seguido pelas presidências *pro tempore* posteriores.

Nesse sentido, há um baixo apelo à participação social por parte dos Estados-membros, com um debate pouco transparente e, em alguns casos, polarizado. Da mesma forma, os atores sociais apontam que o Mercosul não possui uma estratégia clara e uma agenda consensual entre os membros sobre quais caminhos a integração regional deve tomar. Com a ausência de uma agenda clara, os atores sociais sentem dificuldade de estruturar sua participação e encontrar suas pautas centrais. Igualmente, há uma profunda crítica às disparidades na capacidade de incidência nas negociações comerciais, como no caso das negociações do Acordo Mercosul-UE em que foi negado o acesso aos termos prévios à conclusão da negociação.

Para os atores sociais há consenso: eles participarão dos espaços regionais, independentemente da agenda e das limitações institucionais. De igual maneira, há uma demanda constante: a de democratizar os debates comerciais do bloco. Entende-se que a participação em nível regional se converteu em um elemento cultural para as organizações, sendo parte das pautas permanentes e prioritárias. Os representantes dos atores sociais apontam a importância da participação no Mercosul para suas organizações, constituindo uma escola de formação política.

Apesar das eventuais derrotas nas negociações comerciais ou em temas específicos do processo de integração, há a compreensão de que a integração traz benefícios às organizações, e sua ausência impacta diretamente na realidade material que vivenciam. De igual maneira, a dimensão regional e internacional é estratégica para que os atores sociais organizem suas demandas nacionais; por vezes, as instituições e organizações internacionais são vistas como estratégicas para a defesa de interesses que não recebem a mesma atenção no debate interno.

Por fim, os atores sociais consideram a integração regional estratégica para o desenvolvimento econômico, social e político dos países. Sendo uma forma de consolidar a democracia e ampliar o poder de barganha dos países em negociações internacionais, também a consideram estratégica para potencializar oportunidades econômicas, a harmonização de políticas públicas, a diminuição das desigualdades, a construção de laços e identidades culturais. No entanto, compreendem que esses elementos são indissociáveis da participação da sociedade civil e de uma concepção de integração que atenda aos interesses de todo o conjunto da população e não apenas de parte dela.

4.6 Reflexões parciais

O capítulo busca refletir sobre a participação dos atores sociais brasileiros no Mercosul ao longo de suas três décadas de existência. A reflexão é dividida em três grandes grupos de entidades e movimentos sociais: o sindicalismo brasileiro, as organizações do campo, e as organizações não governamentais. O processo de internacionalização das organizações da sociedade civil nas Américas foi profundamente acelerado nas últimas décadas do século XX, sendo essencial para o desenvolvimento de uma dimensão de participação social no Mercosul desde os primeiros anos do bloco.

O sindicalismo brasileiro tem sido protagonista na defesa de uma agenda sociolaboral, na demanda por mudanças no processo decisório do bloco e na articulação de outros atores sociais. O modelo adotado pelo SGT-10 foi fundamental para iniciar um ciclo de participação e desenvolvimento de estruturas para outros atores sociais, como a REAF e a Reunião Especializada da Mulher. Desse processo, ampliou-se a participação no Mercosul para outros temas como ambiente, direitos sexuais, defesa do consumidor e direitos humanos.

A criação de redes e alianças multissetoriais foi fundamental para a incidência do terceiro setor na política externa brasileira e nos espaços regionais. Os atores sociais brasileiros que participam do Mercosul reforçam a importância do processo de participação para o desenvolvimento de redes regionais em seus próprios segmentos e entre outros segmentos da sociedade civil, relatando-o como um dos principais legados para suas organizações.

No entanto, há críticas à falta de alinhamento entre a agenda oficial do bloco e as demandas reivindicadas pelas organizações da sociedade civil, bem como à dificuldade de incluir atores sociais nas negociações comerciais, com críticas à dificuldade de acesso às informações e à ausência de capacidade de influir sobre o processo decisório. Nesse sentido, atores sociais brasileiros consideram a institucionalidade do Mercosul um grande problema do

bloco, pois a maioria dos mecanismos é frágil e profundamente dependente dos Estados.

Essa constatação, que permeia a análise de todos os segmentos sociais abordados, fecha o ciclo argumentativo deste capítulo e valida a hipótese central da tese. O minimalismo institucional não é apenas um “problema”, mas a própria razão estrutural pela qual o regionalismo de viés social dos anos 2000 não se sustentou: ela foi uma característica mantida deliberadamente para que as agendas de integração ampla, defendidas por esses atores, nunca pudessem se consolidar e alterar o caráter eminentemente comercial e intergovernamental que serve aos interesses de outros atores.

De igual maneira, os atores sociais brasileiros são críticos ao modo de expansão institucional que decorreu nos anos 2000 e 2010, pois esta expansão constituiu muitos espaços de debate com pouca incidência e não consolidou os mecanismos projetados previamente, como o FCES. Os atores sociais brasileiros entendem que o ciclo progressista no Cone Sul foi importante por possibilitar uma reflexão sobre a integração regional para além da dimensão comercial, mas foi ineficaz em consolidar instituições regionais sólidas e com capacidade de promover, em escala, políticas públicas regionais.

Os atores sociais defendem a integração regional como estratégica para o desenvolvimento e a consolidação democrática, desde que alicerçada na participação social. Para eles, o processo deve transcender interesses setoriais, garantindo a redução de desigualdades e a harmonização de políticas em benefício de toda a população.

5 AGENDA DE DEBATE DO MERCOSUL: O CONTEÚDO DAS REUNIÕES COM A SOCIEDADE CIVIL

A dinâmica de integração regional no âmbito do Mercosul não se restringe aos acordos intergovernamentais ou às decisões tomadas em instâncias formais, como o Conselho do Mercado Comum (CMC) ou o Grupo Mercado Comum (GMC). O desenvolvimento dos mecanismos de participação social impulsionou uma série de reflexões nas últimas três décadas sobre o processo de integração regional no Cone Sul. Conforme observado nos capítulos anteriores, a participação dos atores sociais e econômicos no Mercosul é fundamental para compreender o desenvolvimento institucional e político do bloco.

No entanto, poucas análises foram construídas para compreender a agenda de debates e o papel dos principais mecanismos de participação social, ou seja, esses espaços que buscam incorporar demandas da sociedade civil ao processo decisório do bloco. Para tanto, com o intuito de compreender se as demandas apresentadas pelos atores sociais e econômicos em seus documentos, posicionamentos oficiais e nas entrevistas realizadas com seus representantes convergem com os debates construídos nos mecanismos de participação social, nesse capítulo, realizamos uma análise de conteúdo sobre as atas e os documentos anexos das reuniões, bem como agregando os debates realizados nas comissões internas desses colegiados.

Com o objetivo de garantir a convergência com os atores entrevistados e estudados, bem como a relevância e representatividade dos espaços de participação, a análise se centrará no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), no Subgrupo de Trabalho nº 10 (SGT-10), na Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) e na Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM) — antiga Reunião Especializada da Mulher (REM). Esses espaços, embora com naturezas e objetivos distintos, representaram a tentativa de ampliar a legitimidade democrática do Mercosul, inserindo atores não estatais na reflexão regional sobre políticas públicas e o próprio processo de integração.

Outrossim, para refletir sobre as agendas de debate produzidas pela relação dos atores sociais e econômicos com a institucionalidade do Mercosul, realizamos uma análise de conteúdo qualitativa e quantitativa de atas e dos anexos de reuniões do FCES, SGT-10, REAF e RMAAM, desde a instituição de cada um dos mecanismos até 2024. Visamos, assim, a cobrir as principais mudanças e continuidades nas discussões ao longo das décadas. Conforme abordado no primeiro capítulo, a metodologia adotada segue os princípios da Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), combinando codificação categorial com análise de frequência dos temas, permitindo não apenas quantificar os mais recorrentes, mas também interpretar a partir

desses documentos quais temas estão presentes e ausentes.

Este capítulo está organizado em seis seções. A primeira detalha brevemente o *corpus* analisado e os procedimentos específicos para a análise. As seções subsequentes apresentam os resultados, divididos em três momentos-chave: o período do regionalismo aberto (década de 1990–2002); o período da Onda Rosa, marcado pelo auge dos governos progressistas na região (2003–2015); e o recuo dessas experiências pós-*impeachment* no Brasil (2016–2024). Por fim, as considerações parciais revisitam os principais achados dessa análise.

5.1 Categorias e subcategorias de análise

Em diálogo com o primeiro capítulo, que apresenta a metodologia e os procedimentos de pesquisa adotados ao longo desta tese, gostaríamos de enfatizar e detalhar as técnicas utilizadas especificamente para este capítulo. Adotamos a Análise de Conteúdo Clássica (Bardin, 2016) como método principal para examinar as atas e os anexos dos mecanismos de participação social do Mercosul (FCES, SGT-10, REAF e RMAAM), no período de 1991 a 2024. A abordagem mista, com análise quantitativa e qualitativa, permite mapear tanto a frequência dos temas quanto sua evolução ao longo dos períodos.

O procedimento de coleta, tratamento e organização dos dados baseou-se em uma fonte: as atas públicas e os anexos disponíveis no *site* oficial do Mercosul³⁵. Dessa forma, para fins desta análise foram desconsiderados documentos indisponíveis no momento da coleta dos dados. Durante o tratamento da base de dados, com o objetivo de simplificar a análise e acelerar o processo de codificação e categorização, unificamos as atas e os anexos, bem como os documentos de comissões predecessoras ou paralelas à reunião principal, em um único documento.

Assim, a organização dos documentos resulta na constituição de um *corpus* baseado na **reunião principal do foro**. Dessa forma, é possível gerar maior correlação entre os dados oriundos de reuniões que possuem objetivos diferentes e múltiplas formas de funcionamento interno. Essa escolha metodológica se justifica na possibilidade de garantir exaustividade da análise dos temas tratados em cada uma das reuniões, com base nos dados disponíveis. Além disso, a base possibilita uma maior representatividade da amostra escolhida e uma maior homogeneidade em todo o conjunto dos dados. Serão desconsideradas da análise as reuniões

³⁵O Mercosul mantém em seu sítio eletrônico uma base de “Atas e Anexos”, organizados por órgão/foro e por reunião. Para acessá-la, siga: <https://documentos.mercosur.int>.

que ocorreram, mas não possuem arquivos disponíveis nas bases públicas do Mercosul.

Dessa forma, o *corpus* é constituído pelas atas de reunião e seus anexos do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), do Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT-10), da Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), e da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM)³⁶. Ao todo, foram compilados 224 documentos dos quatro foros internos do Mercosul, sendo 56 do FCES, 77 do SGT-10, 49 da REAF e 94 da REM/RMAAM.

Para comparar e analisar os dados, o período de estudo foi delimitado em três fases distintas. Inicialmente, consideramos os anos de formação do bloco até 2002, fase definida pelo regionalismo aberto. Em seguida, analisamos o período de ascensão da Onda Rosa, caracterizado pela convergência de governos progressistas nos países do Mercosul e marcado pelo regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico. Por fim, examinamos o período de 2016 a 2024, notório pela crise econômica e democrática na região, bem como pelo declínio dos governos progressistas.

A escolha dessa divisão temporal, além de se basear na literatura contemporânea sobre o regionalismo sul-americano e nos eventos conjunturais recentes da região, justifica-se também por dois outros pontos relevantes para esta pesquisa. Primeiramente, o estudo concentra-se nos atores sociais e econômicos brasileiros, e essa periodização coincide com dois marcos históricos importantes para o país: a eleição presidencial de Lula da Silva em 2003 e o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Em segundo lugar, o FCES enfrentou duas interrupções em suas reuniões ao longo de sua história, entre 1999 e 2002 e entre 2016 e 2019, o que possibilita uma análise mais precisa dentro da temporalidade proposta.

A etapa de codificação e categorização, central na Análise de Conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), foi conduzida seguindo um protocolo misto, de natureza dedutivo-indutiva. Essa abordagem permitiu, simultaneamente, a aplicação de categorias teóricas preexistentes, fundamentadas na literatura sobre integração regional e nos objetivos específicos desta pesquisa, e a abertura para a emergência de categorias a partir da pré-análise dos dados.

Foram definidas categorias *a priori*, construídas dedutivamente a partir do arcabouço teórico sobre integração regional, das análises conduzidas ao longo da pesquisa, bem como do foco nas dinâmicas do Mercado Comum do Sul (Mercosul). As categorias macro estabelecidas foram: Integração Econômica, Integração Comercial, Integração Sociolaboral, Cooperação em

³⁶Entre 1998 e 2011, foram considerados as atas e os anexos da Reunião Especializada da Mulher (REM), que foi elevada a RMAAM pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 24 de dezembro de 2011.

Políticas Públicas, e Institucionalidade. As categorias e subcategorias presentes na análise foram adaptadas com base na exploração inicial dos documentos, com o objetivo de facilitar o processo de codificação, possibilitando a identificação de novas perspectivas e o eventual refinamento das categorias iniciais.

A etapa de codificação consistiu na identificação e no recorte das unidades de registro do material analisado. A unidade de registro definida para esta pesquisa foram os **trechos temáticos completos**. Isso significa que a codificação não se restringiu a palavras ou frases isoladas, mas buscou identificar segmentos textuais que apresentassem um sentido completo e abordassem um tema específico e relevante para as categorias de análise. Exemplos de unidades de registro incluem a recorrência na agenda de debates das reuniões, propostas de políticas de integração e cooperação, decisões tomadas e documentos remetidos pelos foros, relatos de conflitos comerciais ou políticos, e manifestações de atores econômicos e sociais sobre o processo de integração.

A identificação e o agrupamento dessas unidades de registro sob as categorias predefinidas permitiram a organização sistemática dos dados, preparando o terreno para as etapas subsequentes de inferência e interpretação, buscando identificar padrões, tendências e significados relacionados à integração regional e à dinâmica do Mercosul. A natureza dedutivo-indutiva do processo garantiu que, embora guiada por um arcabouço teórico inicial, a análise permanecesse sensível à complexidade e às nuances dos dados.

É importante ressaltar que cada documento ou unidade de registro analisado poderá receber múltiplas codificações, refletindo a complexidade e a sobreposição de temas inerentes aos debates sobre integração regional. Contudo, para fins de tratamento quantitativo e contabilização das ocorrências dentro de cada reunião específica, será registrada uma vez cada codificação, indicando que o tema foi tratado durante aquele encontro, evitando, assim, a superestimação pela frequência ou a recorrência de determinadas categorias em detrimento de outras dentro de um mesmo evento.

Dessa forma, restaram para a análise, as seguintes categorias macro e subcategorias:

- **Integração Econômica:** temas relacionados a políticas macroeconômicas e desenvolvimento produtivo regional.
 - o Macroeconomia: políticas fiscais, cambiais ou monetárias;
 - o Infraestrutura: projetos de transporte, energia, logística e afins;
 - o Integração Produtiva: cadeias produtivas regionais e planejamento coletivo;

- o Desenvolvimento Sustentável: diretrizes e ações para a sustentabilidade.
- **Integração Comercial:** temas sobre comércio intrabloco e negociações externas.
 - o Tarifa Externa Comum;
 - o Barreiras não tarifárias;
 - o Negociações Externas;
 - o Normas técnicas.
- **Integração Sociolaboral:** temas sobre trabalho, seguridade, previdência e políticas de emprego, e relações de trabalho.
 - o Políticas de Emprego e Relações de Trabalho;
 - o Inspeção do Trabalho;
 - o Circulação de trabalhadores e migrantes;
 - o Seguridade Social;
 - o Estudos e estatísticas;
 - o Trabalho Infantil;
 - o Cooperativismo.
- **Cooperação em Políticas Públicas:** temas setoriais de políticas sociais.
 - o Agricultura Familiar;
 - o Gênero;
 - o Fundos Regionais;
 - o Defesa do Consumidor.
- **Institucionalidade:** temas sobre estrutura e funcionamento do Mercosul.
 - o Reforma Institucional;
 - o Financiamento da participação social;
 - o Papel e funcionamento dos mecanismos participativos.

O procedimento de identificação das Unidades de Registro foi conduzido manualmente, sem o uso de *softwares* de análise de conteúdo. A leitura dos documentos e a seleção das unidades foram registradas em uma base de dados no *software* Excel, que serviu como fonte para as sistematizações posteriores. A produção de gráficos e tabelas foi realizada em *R*. Para

garantir a confiabilidade dos registros, houve dupla verificação com um Modelo de Linguagem de Larga Escala (LLM), o *NotebookLM*.

5.2 Regionalismo aberto: os anos 1990-2002

Para a primeira fase de análise (1991–2002), foram examinados 47 conjuntos de atas e anexos das reuniões dos mecanismos de participação social então existentes no Mercosul: o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), o Subgrupo de Trabalho nº 10 (SGT-10) e a Reunião Especializada da Mulher (REM). É importante destacar que, neste período, a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) ainda não havia sido criada, visto que sua constituição ocorreria apenas em 2004, durante a fase seguinte de análise.

Inicialmente, é importante destacar que esse período de análise coincide com o período fundacional. Dessa forma, as reflexões sobre o papel e o funcionamento dos mecanismos de participação social foram cruciais e recorrentes. Esse fato reforça o processo de consolidação institucional desses espaços, as articulações para assegurar a efetividade da participação dos setores econômicos e sociais, e a consideração de suas opiniões nos processos de tomada de decisão do bloco.

O FCES realizou sete reuniões desde sua fundação em 1996 até 1998, quando o mecanismo teve uma breve interrupção em seus trabalhos. A Tabela 1 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 1 — Conteúdos das reuniões do FCES (1996-1998)

<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	5	71,43%
	Macroeconomia	2	28,57%
	Infraestrutura	1	14,29%
	Desenvolvimento Sustentável	4	57,14%
<i>Integração Comercial</i>			
	Tarifa Externa Comum	4	57,14%
	Normas técnicas	5	71,43%
	Negociações Externas	6	85,71%
	Barreiras Não tarifárias	4	57,14%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	7	100,00%
	Reforma Institucional	1	14,29%
	Financiamento da participação	5	71,43%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Inspeção do Trabalho	1	14,29%
	Seguridade Social	3	42,86%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	3	42,86%
	Trabalho Infantil	2	28,57%
	Estudos e estatísticas	1	14,29%
	Políticas de Emprego	6	85,71%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Defesa do Consumidor	6	85,71%
	Gênero	2	28,57%
Fonte: Elaboração própria			

Nesse período, ao considerarmos as categorias e subcategorias mencionadas, observa-se um equilíbrio de temas e uma amplitude considerável de debates. Entre as subcategorias de destaque, temos a questão da Defesa do Consumidor que aparece com intensidade nesse primeiro período, mas acaba perdendo relevância com o desenvolvimento do processo de integração. É importante ressaltar que a recorrência desse tema coincide com a participação do Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC) nas reuniões do FCES, conforme apresentado no Capítulo 4.

As preocupações dos setores incluíam que as normas de defesa do consumidor não se tornassem barreiras não tarifárias, com a intenção de construir uma reflexão coletiva sobre a importância de diretrizes básicas consensuadas para proteção ao consumidor, como a proibição de publicidade desleal e o acesso à justiça. Nesse período, este foi o único tema sobre o qual o GMC formulou uma consulta formal ao FCES.

Os temas relacionados à Integração Sociolaboral também foram importantes nesse

período, em parte, decorrentes da participação simultânea de atores sociais e econômicos no FCES e no SGT-10. Dessa forma, temas como Políticas de Emprego, Seguridade Social e Circulação de Trabalhadores apareceram com recorrência nas reuniões do FCES, com a elevada preocupação das representações sindicais sobre eventual “*dumping social*”.

A singularidade do FCES, com seu objetivo de ampliar o debate acerca dos rumos do processo de integração, impulsionou um aprofundamento das reflexões sobre a Integração Econômica e a Integração Comercial. Com isso, notou-se uma amplitude de temas debatidos, bem como a profundidade da reflexão sobre questões como Integração Produtiva, Desenvolvimento Sustentável, os impactos da Tarifa Externa Comum e das Barreiras Não tarifárias.

Entre os debates recorrentes nesse período, destacou-se a questão das Negociações Externas do bloco, em especial a relativa à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Os debates focaram no processo de negociação, nos desafios impostos pela heterogeneidade da região, nos potenciais impactos sobre o mercado de trabalho, e na necessidade de uma estratégia negociadora unificada do Mercosul. Entre as recomendações negociais dos atores sociais e econômicos, destacavam-se a demanda por manter a unidade de posicionamento, preservar o tratamento preferencial do bloco, exigir reciprocidade, e considerar as particularidades de setores como a agricultura. Recorrentemente, foram questionadas a importância e a necessidade de um processo mais participativo e com consultas aos setores econômicos e sociais.

A temática da Institucionalidade apontava a importância da definição dos papéis e da forma de funcionamento, com debates para definição do regimento interno do FCES. Destacaram-se, também, as estratégias para o financiamento da participação — em especial, com assessorias e técnicos para subsidiar o debate e garantir a continuidade das discussões. O relacionamento do FCES com os órgãos do Mercosul também foi tema recorrente de debate, sobretudo a relação com o Grupo Mercado Comum (GMC) e a relevância das recomendações emitidas pelo FCES. Essas preocupações precoces com a funcionalidade e o financiamento dos mecanismos, bem como a busca por reconhecimento e influência junto aos órgãos decisórios do bloco, são indicadores iniciais do minimalismo institucional que, como argumentamos nesta tese, se revelaria uma característica persistente e deliberada do Mercosul, limitando o escopo e o impacto de agendas mais amplas como a social.

O SGT-10 realizou 32 reuniões desde sua fundação em 1992 até 2002. O subgrupo teve um papel fundamental durante os anos iniciais do Mercosul, contribuindo com reflexões essenciais sobre o processo de internalização de normas e políticas no bloco. A Tabela 2, a seguir, apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 2 — Conteúdos das reuniões do SGT-10 (1992-2002)

<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	2	6,25%
	Macroeconomia	5	15,63%
	Infraestrutura	2	6,25%
	Desenvolvimento Sustentável	1	3,13%
<i>Integração Comercial</i>			
	Tarifa Externa Comum	3	9,38%
	Normas técnicas	6	18,75%
	Negociações Externas	1	3,13%
	Barreiras Não tarifárias	2	6,25%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	29	90,63%
	Reforma Institucional	2	6,25%
	Financiamento da participação	9	28,13%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Inspeção do Trabalho	25	78,13%
	Seguridade Social	25	78,13%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	28	87,50%
	Trabalho Infantil	6	18,75%
	Estudos e estatísticas	22	68,75%
	Políticas de Emprego	32	100,00%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Defesa do Consumidor	1	3,13%
	Gênero	4	12,50%
	Agricultura Familiar	1	3,13%
	Fundos Regionais	1	3,13%

Fonte: elaboração própria

O SGT-10 responsável por “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”, ou mais tarde, “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, foi o primeiro espaço da dimensão social do processo de integração mercosulino. Inicialmente, a livre circulação de trabalhadores foi um dos postulados explícitos do Tratado de Assunção, com previsão de que sua plena vigência se iniciasse a partir de janeiro de 1995. No entanto, as discussões e estudos indicaram que essa tarefa era complexa devido às leis migratórias, ao tratamento de estrangeiros nas legislações nacionais e à questão da seguridade social.

O subgrupo atuou na demanda e produção de estudos comparativos das legislações trabalhistas com o intuito de identificar pontos comuns e singulares que poderiam afetar o processo de integração. Recorrentemente, a OIT era mencionada como uma parceria estratégica

para a consolidação dos mandatos do subgrupo e como estrutura de apoio técnico ao processo de participação tripartite.

As Políticas de Emprego e Relações de Trabalho focaram substancialmente em compreender os impactos dos custos laborais no custo final de bens e serviços em setores econômicos específicos e relevantes para a integração, por vezes resultando em reflexões sobre a temática tributária e legislações nacionais que impactavam esses custos. Outro ponto central e recorrente era o debate sobre formação profissional e sistemas de certificação ocupacional.

A dimensão da Inspeção do Trabalho surge dos debates sobre saúde e segurança no trabalho, com a importância de convergir normas regulamentadoras para melhorar a prevenção de riscos e a proteção dos trabalhadores. Da mesma forma, houve discussões sobre intercâmbios de experiências entre servidores, a promoção de seminários técnicos tripartites, o combate a fraudes trabalhistas, trabalho informal e exploração, e a possibilidade de exercícios conjuntos de fiscalização.

As reflexões sobre o papel e o funcionamento do SGT-10 foram um tema recorrente, em especial na sua relação com outros subgrupos e com os órgãos centrais do Mercosul. Por ter um mandato claro e bem definido, o subgrupo poucas vezes se aprofundou em temas vinculados à Integração Econômica e à Integração Comercial, bem como em avançar sobre outras temáticas de Cooperação setorial em políticas públicas.

A REM realizou oito reuniões de sua fundação em 1998 a 2002. A Reunião Especializada visava a analisar e promover a igualdade de gênero e a integração da perspectiva da mulher nas políticas regionais. A Tabela 3 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 3 — Conteúdos das reuniões da REM (1998-2002)

<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	1	12,50%
	Macroeconomia	5	62,50%
	Infraestrutura	1	12,50%
<i>Integração Comercial</i>			
			0,00%
	Normas técnicas	1	12,50%
	Barreiras Não tarifárias	1	12,50%
<i>Institucionalidade</i>			
			0,00%
	Papel dos mecanismos participativos	8	100,00%
	Reforma Institucional	4	50,00%
	Financiamento da participação	5	62,50%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
			0,00%
	Inspeção do Trabalho	1	12,50%
	Seguridade Social	1	12,50%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	2	25,00%
	Estudos e estatísticas	8	100,00%
	Políticas de Emprego	5	62,50%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
			0,00%
	Gênero	8	100,00%
	Fundos Regionais	2	25,00%

Fonte: elaboração própria

Nos anos iniciais, a REM promoveu um esforço contínuo para consolidar dados estatísticos e informações normativas e institucionais sobre a situação da mulher nos países do Mercosul, na Bolívia e no Chile, buscando criar uma base de dados comum e a elaboração de diagnósticos comparativos. O tema da produção de estudos e da construção de bases estatísticas comuns foi recorrente e prioritário nos processos de discussão.

Da mesma forma, a dimensão da Cooperação em Políticas Públicas de Gênero era a motivação central da existência do mecanismo, com reflexões contínuas e permanentes sobre o combate às distintas formas de violência contra a mulher. Outrossim, reconhecia-se a importância da construção de planos nacionais que previssessem a implementação de políticas para a prevenção da violência, mas também para a promoção de igualdade de oportunidades.

Um grande foco temático foram a necessidade e as estratégias para incorporar a perspectiva de gênero em outros foros negociadores e órgãos do bloco, incluindo Subgrupos de Trabalho (notadamente SGT 6, 7, 10, 11), Reuniões Especializadas (Ciência e Tecnologia, Comunicação Social) e Reuniões de Ministros (Educação e Cultura). Dessa forma, além de refletir sobre a importância da transversalidade no funcionamento dos órgãos e mecanismos do Mercosul, a REM demandava ampliar sua participação nos debates gerais, mas também a

inclusão de outras organizações da sociedade civil.

A análise da inserção da mulher no mercado de trabalho foi priorizada pela REM, com menções aos esforços produzidos pelos outros mecanismos de participação, como o FCES, o SGT-10 e o Subgrupo de Trabalho 7 (Indústria). Foram frequentes temas como o papel das Micro, Pequenas e Médias Empresas, da mulher empresária e empreendedora, muitas vezes em coordenação com a questão do acesso ao crédito e a problemática do autoemprego.

A análise da Macroeconomia e gênero tornou-se um tema relevante, partindo da premissa de que as políticas macroeconômicas não são neutras em relação às questões de gênero, buscando formas de incorporar essa perspectiva e analisando seu impacto. Nesse sentido, ações como a incorporação da perspectiva de gênero na elaboração dos orçamentos nacionais também foram propostas pela REM.

Em síntese, o período de 1991 a 2002 representou uma etapa essencial para a consolidação da participação social no Mercosul. Por meio do FCES, do SGT-10 e da REM, diversos temas relevantes para a integração foram debatidos, refletindo as preocupações e demandas dos setores econômicos e sociais. Embora com focos distintos, esses mecanismos compartilharam o desafio da institucionalização e da busca por garantir a efetividade de sua atuação, bem como a consideração de suas recomendações pelos órgãos decisórios do bloco. A análise desta fase inicial aponta para a formação da dimensão social e participativa do Mercosul, mas também ressalta a importância do engajamento da sociedade civil para delinear um processo de integração mais representativo.

5.3 Regionalismo pós-hegemônico: os anos 2003-2015

Para o segundo período de análise (2003-2015), foram examinados 112 conjuntos de atas e anexos de reuniões, abrangendo os quatro principais mecanismos de participação social do Mercosul: o FCES, o SGT-10, a REAF — criada em 2004 —, e a REM/RMAAM. Este marco quantitativo reflete tanto a consolidação institucional desses espaços quanto a ampliação temática da agenda participativa no bloco, coincidindo com o período de governos progressistas na região que impulsionaram as ações da dimensão social do processo de integração regional.

Ademais, este segundo período de análise coincide com a formação e a consolidação de importantes iniciativas de integração regional, como a Unasul e a Celac. Consequentemente, as atas e os anexos das reuniões dos mecanismos de participação social do Mercosul passam a fazer menção rotineira a esses novos espaços, refletindo um diálogo ampliado e uma percepção crescente da interdependência e interação dessas estruturas regionais. Observa-se, em todos os

mecanismos analisados, no que tange às discussões sobre participação social e às articulações para a convergência de políticas públicas, referências a uma concepção ampliada de Mercosul, denotando uma visão de processo de integração para além dos Estados fundadores.

O FCES realizou 32 reuniões entre 2003 e 2015, o que representa o seu período com maior atividade. A Tabela 4 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 4 — Conteúdos das reuniões do FCES (2003-2015)			
<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	26	81,25%
	Macroeconomia	19	59,38%
	Infraestrutura	8	25,00%
	Desenvolvimento Sustentável	16	50,00%
<i>Integração Comercial</i>			
	Tarifa Externa Comum	11	34,38%
	Normas técnicas	21	65,63%
	Negociações Externas	31	96,88%
	Barreiras Não tarifárias	9	28,13%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	30	93,75%
	Reforma Institucional	23	71,88%
	Financiamento da participação	13	40,63%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Inspeção do Trabalho	3	9,38%
	Seguridade Social	10	31,25%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	16	50,00%
	Trabalho Infantil	3	9,38%
	Estudos e estatísticas	2	6,25%
	Políticas de Emprego	30	93,75%
	Cooperativismo	9	28,13%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Gênero	2	6,25%
	Agricultura Familiar	3	9,38%
	Fundos Regionais	19	59,38%
Fonte: elaboração própria			

Nesse contexto de maior dinamismo regional e de maior intensidade do FCES, houve também uma elevada quantidade de temas debatidos em suas reuniões ao longo da série histórica analisada. A amplitude da agenda do FCES neste período é notável, com a análise das atas revelando que, com a única exceção da subcategoria Defesa do Consumidor, todas as demais subcategorias temáticas identificadas foram mencionadas em pelo menos duas ocasiões

distintas, refletindo a diversidade e a recorrência dos assuntos tratados pelo foro.

Neste período, intensificou-se o debate sobre a reforma institucional do Mercosul. Essa discussão foi marcadamente impulsionada pela reflexão do FCES acerca da incorporação do Protocolo de Olivos, que introduziu o sistema de solução de controvérsias, e pelas discussões sobre o Protocolo de Ouro Preto, que estrutura a institucionalidade do bloco. Em 2004, a Cúpula de Ouro Preto, realizada em comemoração do decênio do Protocolo que originou a estrutura institucional do Mercosul, gerou expectativas, por parte de alguns setores, sobre a possibilidade de um “Protocolo de Ouro Preto II”. Esta expectativa não se concretizou, ainda que tenha provocado debate sobre a necessidade de aprimorar a estrutura institucional do Mercosul.

A não concretização dessa reforma institucional, mesmo durante o período de governos progressistas e maior dinamismo da dimensão social, é um ponto crucial que corrobora a hipótese central desta tese. Isso demonstra que, apesar das discussões e expectativas, a estrutura decisória do Mercosul foi mantida intencionalmente enxuta, sem as alterações necessárias para sustentar um regionalismo social e participativo de forma perene, já que tal rigidez institucional contrariava os interesses de atores econômicos hegemônicos que se beneficiam de um bloco mais maleável.

Nesse cenário de debates institucionais, as atas e os anexos de reuniões do FCES demonstram que o mecanismo e seus participantes testemunharam e teceram considerações sobre as transformações na estrutura do Mercosul. As discussões ativas sobre a necessidade e a viabilidade da criação de novos espaços de participação social e sobre as possíveis formas de aprimorar ou transformar os mecanismos foram pautadas ao longo dos anos. Por exemplo, o FCES passou a debater sobre as sistematizações resultantes das Cúpulas Sociais, sobre a constituição do Parlasul, do Instituto Social do Mercosul, entre outros temas.

Essa intensificação dos debates e o papel ativo do FCES na reflexão sobre as questões institucionais contribuíram para uma percepção ampliada da importância da discussão sobre Institucionalidade ao longo dessa década. A busca por maior participação e influência da sociedade civil no processo de integração, o fortalecimento do próprio FCES, incluindo a discussão sobre mecanismos de consulta obrigatória, acesso a documentos oficiais, orçamento e estrutura do Foro, foram pautados ao longo das reuniões. A recorrência e a profundidade das reflexões sobre a institucionalidade do bloco podem ser vistas como um reflexo direto da crescente importância atribuída à pauta, em especial pelos atores sociais. Ademais, podemos notar que a bibliografia acadêmica também se debruçou sobre esse aspecto do Mercosul, como observamos no Capítulo 2.

No aspecto da Integração Econômica, o FCES realizou extensos debates sobre os

impactos da Crise Financeira de 2008 e seus consequentes impactos sobre a integração e as economias do Cone Sul. As análises sobre esse aspecto incorporaram reflexões sobre a importância de o Mercosul avançar em estratégias de Integração Produtiva para superar assimetrias, de realizar investimentos em Infraestrutura regional, bem como de aumentar a correlação desses debates com uma concepção de Desenvolvimento Sustentável como um instrumento central ao processo integracionista.

Os temas de Integração Comercial também foram recorrentemente trabalhados, com a análise sobre os projetos de internalização das normas, em especial com a preocupação dos atores econômicos com sua lentidão em alguns casos. Nesse sentido, a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e questões fronteiriças foram apontadas como obstáculos e desafios para a efetivação da união aduaneira. A persistência e as dificuldades de superação de Barreiras não tarifárias históricas eram vistas com preocupação pelos atores.

As Negociações Externas foram um tema importante do FCES. Se, no período anterior, a reflexão do mecanismo se voltou à ALCA, nesse período as negociações do Acordo de Livre Comércio com a União Europeia suscitaram maiores preocupações. As atas e os anexos revelam debates aprofundados sobre os pontos críticos do processo, as dificuldades encontradas pelas partes, a avaliação das ofertas apresentadas, a própria continuidade das rodadas negociadoras e a persistente busca por um acordo de associação que fosse percebido como mutuamente benéfico.

Apesar do auge da agenda social neste período, a intensidade e recorrência dessas preocupações de cunho econômico-comercial por parte dos atores, especialmente as relativas à efetivação da união aduaneira e à remoção de entraves, sublinham a permanência de uma pauta prioritária para as elites econômicas. Isso evidencia a “disputa pela agenda” e sugere que, mesmo em um contexto de maior engajamento social, a busca por um regionalismo pragmático e focado no comércio manteve-se central, o que é coerente com a ideia de que a estrutura do Mercosul continua a atender a esses interesses, limitando a expansão e a sustentabilidade de uma integração de viés social mais abrangente.

A criação e implementação de uma estratégia para a geração de emprego foi um ponto focal nos temas de Integração Sociolaboral, envolvendo discussões sobre políticas macro e microeconômicas, proteção social e seguridade social, direitos trabalhistas e a articulação entre governos e interlocutores sociais, bem como a importância de efetivar as garantias para trabalhadores migrantes no Mercosul. Ademais, as interlocuções com a Reunião Especializada de Cooperativas foram pautadas.

Paralelamente a esses grandes temas, as ações de Cooperação em Políticas Públicas

ocuparam um espaço relevante e associado ao Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM). As discussões abordaram a importância e o funcionamento de diversos instrumentos de financiamento, a capitalização e a destinação de recursos. Os debates sobre o FOCEM, para além da atenção atribuída à superação de assimetrias estruturais no processo de integração, refletiram sobre o próprio orçamento necessário para as atividades do FCES.

O SGT-10 realizou 29 reuniões entre 2003 e 2015. A Tabela 5 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 5 — Conteúdos das reuniões do SGT-10 (2003-2015)			
<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	2	6,90%
	Desenvolvimento Sustentável	2	6,90%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	12	41,38%
	Reforma Institucional	2	6,90%
	Financiamento da participação	2	6,90%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Inspeção do Trabalho	28	96,55%
	Seguridade Social	18	62,07%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	27	93,10%
	Trabalho Infantil	28	96,55%
	Estudos e estatísticas	24	82,76%
	Políticas de Emprego	29	100,00%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Gênero	4	13,79%
	Fundos Regionais	1	3,45%
Fonte: elaboração própria			

Nesse período, os debates do SGT-10 mantiveram intensa reflexão sobre o funcionamento dos órgãos sociolaborais e a avaliação dos trabalhos. Representantes sindicais, em particular, manifestaram reiteradamente sua insatisfação com a percebida falta de avanço nas atividades, a alegada falta de vontade política por parte dos governos em impulsionar a agenda social e o que descreveram como um “esvaziamento” desses espaços de discussão e articulação. Nesse contexto, foi frequentemente destacada a necessidade de racionalizar as estruturas existentes e os processos de trabalho para que fosse possível alcançar resultados mais concretos e tangíveis na dimensão social da integração.

Menções sobre o papel e a atuação de espaços como a Comissão Sociolaboral (CSL) e o Observatório do Mercado de Trabalho (OMT) foram recorrentes. No que se refere ao OMT,

o período reforça a preocupação com o desenvolvimento de estudos e a construção de estatísticas regionais sobre o mundo do trabalho. A revisão da Declaração Sociolaboral (DSL) também foi objeto de discussão e deliberação, e seu mecanismo de aplicação e seguimento, a cargo da CSL, foi detalhado.

A dimensão sociolaboral do bloco manteve os esforços para a criação e a subsequente implementação de um Plano Regional de Inspeção do Trabalho. Os debates correlatos incluíram a fundamental discussão sobre a formação e capacitação de inspetores do trabalho nos diferentes países, a realização de operações conjuntas de fiscalização e a análise aprofundada de diretrizes específicas para setores e temas prioritários, visando a harmonizar procedimentos e combater irregularidades em nível regional. Da mesma forma, os debates sobre saúde e segurança do trabalho permaneceram frequentes nas reflexões do subgrupo.

No âmbito da Seguridade Social, as discussões centraram-se no Acordo Multilateral de Seguridade Social. Foram amplamente debatidas as dificuldades encontradas para a sua ratificação pelos países-membros e os desafios inerentes à sua efetiva operacionalização. Paralelamente, houve um esforço dedicado à construção de políticas comuns de seguridade social e à elaboração de uma matriz de nomenclaturas para harmonizar termos e conceitos. Um marco importante alcançado nesse período foi a adoção da Declaração dos Direitos Previdenciários Comuns do Trabalhador do Mercosul, com a inclusão do tema da seguridade social no Plano de Livre Circulação de Trabalhadores.

A Livre Circulação de Trabalhadores e a Integração Fronteiriça configuraram-se como um tema de grande prioridade desse período, com a análise de documentos e acordos bilaterais existentes sobre residência e permissão de trabalho, a operacionalização dos direitos dos trabalhadores no âmbito do Acordo de Residência, e a elaboração de um plano para a facilitação da Circulação de Trabalhadores, com foco na facilitação do acesso a informações sobre a mobilidade laboral no bloco.

O tema migratório passou a ser objeto de reflexão das Políticas de Emprego, com a intenção de promover maior integração dos Sistemas Nacionais de Emprego e a facilitação de iniciativas de intermediação de migrantes para o mundo do trabalho. Os temas de Formação e Certificação Profissional também se mantiveram presentes nos debates do SGT-10 ao longo do período, sendo considerados relevantes para a qualificação de trabalhadores no contexto da integração regional.

O combate ao Trabalho Infantil, com um foco claro em sua prevenção e erradicação, constituiu outra pauta importante abordada pelo subgrupo. Nesse âmbito, foram elaborados um Plano Regional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, diversos *workshops* e

seminários, visando ao intercâmbio de boas práticas e a discussão dos desafios para o tema. O debate sobre tráfico de crianças para fins de exploração laboral e/ou sexual também foi pautado.

A REM/RMAAM realizou 26 reuniões entre 2003 e 2015. A Tabela 6 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 6 — Conteúdos das reuniões da REM/RMAAM (2003-2015)			
<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	4	15,38%
	Macroeconomia	1	3,85%
	Infraestrutura	2	7,69%
	Desenvolvimento Sustentável	15	57,69%
<i>Integração Comercial</i>			
	Normas técnicas	1	3,85%
	Negociações Externas	3	11,54%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	24	92,31%
	Reforma Institucional	3	11,54%
	Financiamento da participação	8	30,77%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Inspeção do Trabalho	25	96,15%
	Seguridade Social	13	50,00%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	25	96,15%
	Trabalho Infantil	4	15,38%
	Estudos e estatísticas	22	84,62%
	Políticas de Emprego	24	92,31%
	Cooperativismo	7	26,92%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Defesa do Consumidor	1	3,85%
	Gênero	25	96,15%
	Agricultura Familiar	16	61,54%
	Fundos Regionais	5	19,23%
Fonte: elaboração própria			

Os principais tópicos debatidos pela REM, posteriormente elevada ao *status* de Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), entre 2003 e 2015, abrangeram diversas áreas cruciais para o avanço da igualdade de gênero na região. O fortalecimento institucional da Reunião foi um ponto recorrente na agenda de debates, com propostas de criação de uma Secretaria da REM na estrutura do bloco para efetivar a coordenação política na temática da mulher e a implementação de políticas públicas regionais voltadas à igualdade de gênero.

Os debates sobre Políticas de Emprego e inclusão socioeconômica das mulheres foram um dos mais recorrentes nas agendas da REM/RMAAM durante este período. As discussões reforçaram a necessidade de visibilizar a contribuição das mulheres para a economia e de buscar formas de compatibilizar o trabalho remunerado e não remunerado de maneira equitativa entre homens e mulheres. Com isso, foi pautado o debate sobre economia do cuidado, com foco em políticas para a conciliação família-trabalho e na busca por ações para uma redistribuição das responsabilidades do cuidado entre homens e mulheres.

As organizações da sociedade civil enfatizaram a necessidade de aprofundar o debate sobre as precárias condições de trabalho das mulheres, frequentemente empregadas em postos informais e sem seguridade social, e a importância de abordar o trabalho em suas dimensões produtiva e reprodutiva. Diversas questões correlatas foram tratadas, como a situação das mulheres chefes de lar, os serviços de atenção infantil, a qualidade do emprego, a brecha salarial e a qualificação laboral. A situação das trabalhadoras domésticas foi pontuada como crucial, sendo tema de reflexões sobre melhorias nas legislações nacionais e sobre participação de representações do segmento.

O combate à violência e a construção de políticas regionais para sua prevenção foi um tema recorrente. O enfrentamento à violência contra a mulher foi um foco constante, com debates sobre estudos e estatísticas, sistematização de dados, criação de registros comparáveis, estratégias de comunicação e iniciativas nacionais. Ressaltou-se a necessidade de políticas públicas para erradicar a pobreza extrema e garantir direitos e oportunidades, prevenindo assim a exploração e a violência.

Nesse período, foi adicionada uma perspectiva ao tema de violência que é a do Tráfico de Mulheres, com objetivo de exploração sexual e laboral, ampliando as recorrências das subcategorias de Inspeção do Trabalho e Circulação de Trabalhadoras. Em 2006, aprovou-se uma campanha regional de informação e prevenção contra o tráfico de pessoas a partir de provocações da REM e de outros espaços de participação social. A centralidade das reflexões e a atuação da Reunião Especializada sobre o tema o transformaram em um objeto central e muito recorrente em suas reuniões.

Além disso, a agenda da REM/RMAAM expandiu-se para incluir temas cruciais como a saúde das mulheres, abrangendo direitos sexuais e reprodutivos e a questão do HIV-AIDS. A educação inclusiva e não sexista, a questão migratória, a pobreza e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável também foram abordados, com ênfase na transversalidade de gênero, raça e etnia. A participação política das mulheres foi um tema de grande importância, com foco na igualdade de oportunidades na esfera pública, seja em cargos no executivo seja

nos poderes legislativos.

Por sua vez, a REAF realizou 25 reuniões entre 2005, ano seguinte à sua instituição pelo Mercosul, e 2015. A Tabela 7 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 7 — Conteúdos das reuniões da REAF (2005-2015)			
<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	16	64,00%
	Macroeconomia	4	16,00%
	Infraestrutura	3	12,00%
	Desenvolvimento Sustentável	21	84,00%
<i>Integração Comercial</i>			
	Tarifa Externa Comum	1	4,00%
	Normas técnicas	18	72,00%
	Negociações Externas	14	56,00%
	Barreiras Não tarifárias	2	8,00%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	24	96,00%
	Reforma Institucional	2	8,00%
	Financiamento da participação	7	28,00%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Seguridade Social	3	12,00%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	2	8,00%
	Estudos e estatísticas	22	88,00%
	Políticas de Emprego	17	68,00%
	Cooperativismo	11	44,00%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Gênero	21	84,00%
	Agricultura Familiar	25	100,00%
	Fundos Regionais	19	76,00%
Fonte: elaboração própria			

Por ocasião de sua instituição, as primeiras reuniões da REAF apresentaram um grande foco no delineamento do papel e no funcionamento da própria Reunião Especializada. Por força de seu tema, a Cooperação e o desenvolvimento de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar são seu grande foco e eixo condutor. Os debates na REAF refletem a busca por políticas públicas diferenciadas que fortaleçam a Agricultura Familiar em suas diversas dimensões. As preocupações dos atores sociais (organizações e movimentos) estavam fortemente ligadas à garantia de seus direitos, à participação efetiva nos processos de decisão e implementação de políticas, à defesa do segmento, e à articulação com outros setores sociais.

A subcategoria de Estudos e Estatísticas está diretamente vinculada aos debates sobre

os registros de agricultores familiares. Ao longo dos anos, houve foco no desenvolvimento de aspectos quantitativos e em um processo de reconhecimento mútuo a médio prazo sobre as caracterizações da agricultura familiar.

A perspectiva de Desenvolvimento Sustentável é recorrente nas reuniões da REAF, seja por uma reflexão geral sobre a importância e o protagonismo da agricultura familiar na promoção de estruturas econômicas sustentáveis, seja por um imperativo da necessidade de gerir riscos ambientais e seguros agrícolas. As reflexões sobre os impactos das mudanças climáticas sobre o segmento eram abordadas com recorrência, em especial com o objetivo de promover políticas para socorrer agricultores afetados por catástrofes climáticas.

A perspectiva de gênero foi integrada à agenda da REAF desde sua criação, refletindo uma preocupação constante com a equidade no setor rural. Os esforços se concentraram no fortalecimento da institucionalidade de gênero dentro dos ministérios e na elaboração de políticas públicas específicas para as agricultoras familiares. Os objetivos incluíam aprofundar o conhecimento sobre os desafios e incentivos ao acesso das mulheres rurais a terra, crédito, assistência técnica e comercialização. Os debates também giraram em torno da inserção comercial das mulheres rurais e da implementação de medidas de ação afirmativas nos mecanismos de comércio do bloco.

De forma protagonista, a REAF sempre trouxe debates sobre as juventudes, desde a necessidade de sua inserção laboral, até o desafio de mantê-las no campo. Por opção, não incluímos uma subcategoria específica à juventude, pois os outros mecanismos pouco abordaram a temática, mas é importante considerar que, para a REAF, a transversalidade de gênero e geração é recorrente e relevante em todo o período analisado.

Os debates englobaram a necessidade de políticas ativas para a juventude rural, também correlacionados com as demandas por Políticas de Emprego, em especial, de qualificação profissional e de acesso às políticas educacionais. Os atores sociais, por sua vez, ressaltaram a importância da juventude organizada na formulação e implementação dessas políticas, reconhecendo seu papel fundamental na construção de um futuro sustentável para o meio rural e para a garantia da sucessão rural.

Os temas de Integração Comercial surgem com recorrência nas reuniões da REAF, com foco na perspectiva de normas técnicas e de negociações externas. As organizações sociais manifestavam preocupação com o impacto das negociações comerciais em curso, como aquelas com a União Europeia, a Palestina e o Canadá, sobre a produção e as políticas públicas de apoio ao setor. Essas organizações reivindicavam que a REAF fosse informada, consultada sobre os acordos e que participasse ativamente das negociações.

As reflexões sobre normas apareciam associadas à importância da remoção de barreiras não tarifárias e da construção de um “selo” para os produtos oriundos da agricultura familiar do Mercosul. Da mesma forma, os debates se associavam à dimensão econômica e à importância de infraestruturas e integração produtiva das cadeias de produção rural, com o objetivo de reduzir os impactos da união aduaneira sobre os produtores locais.

O período analisado (2003-2015) demonstra uma consolidação e diversificação dos mecanismos de participação social no Mercosul, com o FCES, o SGT-10, a REAF e a REM/RMAAM ampliando suas agendas e aprofundando debates sobre integração econômica, institucionalidade, políticas sociolaborais, igualdade de gênero e desenvolvimento rural. A atuação desses espaços reflete uma interação dinâmica com os processos regionais, influenciando e sendo influenciados por iniciativas como a Unasul e a Celac, além de negociações externas, como o acordo com a União Europeia.

Além disso, os temas recorrentes nas atas e nos anexos revelam uma tensão entre avanços e desafios, com atores sociais demandando maior efetividade na internalização de normas, a superação de assimetrias e o fortalecimento da dimensão social do bloco. Apesar das críticas sobre a lentidão e o esvaziamento de alguns espaços, a persistência dos debates e a diversificação temática indicam uma maturação da participação social no Mercosul, com um grande amadurecimento dos mecanismos de participação social e dos atores sociais e econômicos.

5.4 Ruptura e descontinuidades: os anos 2016-2024

Para o terceiro período de análise (2016-2024), foram examinados 71 conjuntos de atas e anexos de reuniões, abrangendo os quatro principais mecanismos de participação social do Mercosul: o FCES, o SGT-10, a REAF e a RMAAM. A redução na intensidade das reuniões reflete o aumento de hiatos entre os encontros e a redução da importância da dimensão regional para os Estados-membros do bloco. Da mesma forma, após a pandemia de covid-19, houve uma conversão dos espaços de participação social para o formato telepresencial, reduzindo-se a qualidade da intervenção e sua duração.

O FCES realizou 17 reuniões entre 2019 e 2024. É importante ressaltar que houve quatro anos nesse período sem reuniões do mecanismo: 2016-2018 e 2020. Ademais, ressalta-se que oito desses encontros ocorreram após 2023. A Tabela 8 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos no período.

Tabela 8 — Conteúdos das reuniões do FCES (2019-2024)

<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	12	70,59%
	Macroeconomia	4	23,53%
	Infraestrutura	7	41,18%
	Desenvolvimento Sustentável	8	47,06%
<i>Integração Comercial</i>			
	Tarifa Externa Comum	9	52,94%
	Normas técnicas	8	47,06%
	Negociações Externas	14	82,35%
	Barreiras Não tarifárias	3	17,65%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	17	100,00%
	Reforma Institucional	6	35,29%
	Financiamento da participação	7	41,18%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Inspeção do Trabalho	1	5,88%
	Seguridade Social	1	5,88%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	16	94,12%
	Políticas de Emprego	9	52,94%
	Cooperativismo	3	17,65%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Defesa do Consumidor	1	5,88%
	Gênero	1	5,88%
	Agricultura Familiar	1	5,88%
	Fundos Regionais	3	17,65%

Fonte: elaboração própria

Durante o período, a necessidade de fortalecimento do próprio FCES emergiu como um tema central e recorrente em suas discussões, sobretudo após o período de inatividade que provocou discussões sobre sua funcionalidade e seu papel interno no Mercosul, bem como a relação do Foro com o GMC. Os planos de trabalho debatidos reiteraram o objetivo de fortalecer o relacionamento com as demais estruturas do bloco, além de difundir suas atividades e ampliar a representação dos atores sociais e econômicos. Houve demanda por apoio administrativo e orçamentário, evidenciando a busca pela consolidação de seu papel e pela retomada de suas atribuições.

As delegações do FCES reconheceram uma dificuldade persistente em obter meios e condições necessários para desenvolver plenamente as potencialidades da instituição e fazê-la ser reconhecida como um interlocutor legítimo pelos demais órgãos do Mercosul. A visão era de que o FCES deveria atuar como um ator central, articulando as demandas da sociedade civil

com as decisões institucionais do bloco. No entanto, apontou-se a escassa vontade política dos governos em impulsionar efetivamente o papel do FCES, bem como um déficit das próprias entidades representativas em validarem sua participação. Ademais, questionaram-se os governos que priorizaram a criação de outros mecanismos com tarefas sobrepostas, e os dotaram de sede, orçamento e pessoal permanente, fato que não ocorreu com o FCES.

Diante desse cenário, o FCES apontou a perda de seu espaço na agenda das reuniões semestrais do CMC para informar sobre suas atividades em comparação com outros mecanismos. Para reverter essa situação, as delegações apresentaram uma proposta de institucionalização de sua participação nas reuniões do CMC, do GMC e da Comissão de Comércio (CCM), com demanda por direito à opinião e ao acesso a informação.

Um dos temas mais proeminentes monitorados pelo FCES foi o acompanhamento das negociações do Acordo Mercosul-União Europeia. As delegações aprovaram recomendações reiterando a necessidade de um tratado equilibrado, que não só promovesse o desenvolvimento econômico, mas que também respeitasse os princípios do desenvolvimento sustentável, os valores democráticos e os direitos humanos. Com a notícia do pré-acordo alcançado em junho de 2019, o FCES solicitou a publicação dos textos para transparência e a inclusão de um Fórum Laboral (entre o FCES e o Comitê Econômico e Social Europeu) para analisar os impactos do acordo no emprego e nos direitos trabalhistas.

Além disso, as discussões se estenderam ao relacionamento com outros terceiros mercados e às negociações comerciais com a EFTA, Coreia, Canadá e Singapura. O FCES propôs um mecanismo institucionalizado de consulta formal sobre negociações externas, pois nutria preocupações e incertezas devido à falta de informações. Outro ponto debatido foi a legislação europeia contra o desmatamento e sua implementação unilateral, que poderia gerar riscos de fragmentação regulatória, impactos econômicos e distorções comerciais.

Complementarmente, a agenda comercial do FCES incluiu a implementação do Acordo sobre Facilitação do Comércio e a discussão sobre o Novo Regime de Origem, temas cruciais para a dinâmica comercial do bloco. Essas reflexões se mostraram conjugadas à demanda por uma maior Integração Produtiva, com foco no desenvolvimento de cadeias produtivas locais, no aumento do comércio intrazona e na geração de vínculos industriais e comerciais.

O FCES também demonstrou preocupação com os fenômenos decorrentes das mudanças climáticas, como a seca, e seus severos impactos econômicos, sociais e ambientais na região. Nesse sentido, o Foro propôs o desenvolvimento de ações concretas voltadas ao desenvolvimento sustentável, buscando alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Estatuto de Cidadania do Mercosul foi o fio condutor das reflexões sobre a dimensão Sociolaboral, com debates sobre a livre circulação de pessoas e a igualdade de direitos (civis, sociais, econômicos e culturais), com ênfase no acesso a trabalho, saúde e educação. A reflexão sobre esse tópico buscava garantir a efetivação dos direitos previstos no Estatuto de Cidadania, com a ratificação da normativa não internalizada. Outros aspectos abordados foram sobre a seguridade social e políticas de emprego (serviços públicos de emprego, reconhecimento de títulos e outros).

O SGT-10 realizou 16 reuniões entre 2016 e 2024, cuja recorrência dos conteúdos debatidos é apresentada na Tabela 9.

Tabela 9 — Conteúdos das reuniões do SGT-10 (2016-2024)			
<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>	Integração Produtiva	4	25,00%
	Desenvolvimento Sustentável	6	37,50%
<i>Integração Comercial</i>	Negociações Externas	1	6,25%
<i>Institucionalidade</i>	Papel dos mecanismos participativos	12	75,00%
	Reforma Institucional	1	6,25%
	Financiamento da participação	2	12,50%
<i>Integração Sociolaboral</i>	Inspeção do Trabalho	16	100,00%
	Seguridade Social	12	75,00%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	16	100,00%
	Trabalho Infantil	16	100,00%
	Estudos e estatísticas	16	100,00%
	Políticas de Emprego	16	100,00%
	Cooperativismo	1	6,25%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>	Defesa do Consumidor	1	6,25%
	Gênero	9	56,25%
	Agricultura Familiar	1	6,25%
	Fundos Regionais	1	6,25%
Fonte: elaboração própria			

O eixo central de debate no SGT-10 tem sido a promoção de emprego de qualidade e de trabalho decente. As discussões focaram na importância de estimular um crescimento econômico que, de fato, gere postos de trabalho dignos, integrando harmoniosamente as políticas econômicas, sociais e de mercado de trabalho. A priorização do emprego produtivo e

do trabalho decente nas políticas públicas é vista como fundamental, e a elaboração de Planos Nacionais de Emprego e Trabalho Decente (PNETD) é entendida como prioridade para os atores sociais e econômicos.

Os debates se dedicaram à discussão e ao monitoramento de diversos planos regionais de ação concretos, tais como: o Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, o Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Forçado e o Tráfico de Pessoas com Fins de Exploração Laboral, o Plano Regional de Saúde e Segurança no Trabalho e o Plano Regional de Inspeção do Trabalho.

Ademais, tratou-se sobre o acompanhamento da DSL e dos indicadores relativos a direitos coletivos, debate que se associou à temática de estudos e estatísticas e manteve sua relevância no período, com a consolidação de ferramentas como o Observatório do Mercado de Trabalho. O observatório desempenhou um papel importante na apresentação e discussão dos principais indicadores nacionais e regionais do mercado de trabalho durante as reuniões do subgrupo.

As discussões econômicas abrangeram as necessárias adaptações nas políticas e nos serviços públicos de emprego durante o período da pandemia de covid-19, bem como as preocupações crescentes com o acesso à conectividade por populações vulneráveis. Outrossim, o tema da seguridade e proteção social foi abordado com a demanda por novos estudos comparativos sobre as políticas públicas aplicadas por cada um dos Estados-parte.

No geral, os atores econômicos preferiram temas como formação profissional e perfis ocupacionais prioritários, assim como temas relacionados à crise econômica e aos acordos comerciais, como o Mercosul-UE, com preocupações gerais do contexto do mercado de trabalho e da integração regional. Os atores sociais, por sua vez, destacaram a importância e a necessidade de garantir a participação plena e efetiva destes nos órgãos sociolaborais, com uma clara preocupação com a redução das instâncias tripartites ao longo dos anos, o que limitava seu espaço de influência.

A RMAAM realizou 14 reuniões entre 2017 e 2024. A seguir, a Tabela 10 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 10 — Conteúdos das reuniões da RMAAM (2017-2024)

<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Macroeconomia	3	21,43%
	Infraestrutura	2	14,29%
	Desenvolvimento Sustentável	9	64,29%
<i>Integração Comercial</i>			
	Negociações Externas	3	21,43%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	11	78,57%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Inspeção do Trabalho	14	100,00%
	Seguridade Social	8	57,14%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	14	100,00%
	Estudos e estatísticas	11	78,57%
	Políticas de Emprego	12	85,71%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Gênero	14	100,00%
	Agricultura Familiar	5	35,71%

Fonte: elaboração própria

O debate laboral e de políticas de emprego manteve-se protagonista no período analisado, com a preocupação da RMAAM com a autonomia econômica e o enfrentamento às desigualdades de gênero. A Política de Cuidados foi debatida recorrentemente com o objetivo de garantir o direito ao cuidado em condições de qualidade e igualdade, promovendo autonomia e desenvolvendo o cuidado infantil com corresponsabilidade entre famílias, Estado, mercado e comunidade, bem como entre homens e mulheres. Em síntese, reforçou-se a necessidade de políticas para enfrentar a precariedade das condições das mulheres no mercado de trabalho; menores rendimentos e dificuldades de inserção e retorno após a saída foram preocupações abordadas.

A participação política das mulheres se manteve um tópico fundamental nos debates, impulsionado pela análise da efetividade das leis de cotas e dos obstáculos enfrentados, que vão desde fatores legais e institucionais até questões culturais e a própria cultura política partidária. As discussões revelaram que as resistências à igualdade de gênero na política se manifestam na aplicação minimalista das leis de cotas, resultando na persistente sub-representação das mulheres nos espaços de poder.

A relevância de incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas foi ampliada com a discussão sobre a medição do gasto público sob a perspectiva de gênero. Foi destacada a importância de conceber um orçamento que integre essa ótica como um instrumento

fundamental para impulsionar a igualdade e combater a discriminação em todas as esferas. Além disso, a RMAAM demonstrou um compromisso crescente com a interseccionalidade, estabelecendo interações e realizando oficinas conjuntas com reuniões de autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM) e Afrodescendentes (RAFRO). O objetivo era garantir a inclusão da perspectiva étnico-racial nas políticas de gênero e dar visibilidade às contribuições de mulheres afrodescendentes e indígenas.

A violência contra a mulher foi um tema amplamente debatido e considerado prioritário na RMAAM, englobando desde a violência doméstica e o feminicídio até a violência política e o tráfico de pessoas. Considerada a máxima expressão da desigualdade de gênero, o enfrentamento a essa realidade levou à realização de mesas técnicas que discutiram marcos jurídicos, protocolos de ação, acesso à justiça e medidas legislativas. Neste contexto, a Lei Maria da Penha, no Brasil, foi um exemplo destacado. A RMAAM buscou ativamente o reconhecimento regional mútuo de medidas de proteção para mulheres em situação de violência, analisando projetos de Recomendação sobre políticas contra a violência de gênero tanto no meio rural quanto na esfera política. A própria pandemia de covid-19 e seu impacto no aumento da violência contra as mulheres e nos casos de feminicídio foi objeto de uma consulta pública.

Em relação à Saúde e aos Direitos Reprodutivos, a agenda da RMAAM abordou temas sensíveis e de grande relevância social. Debates foram travados sobre a interrupção voluntária da gravidez, a importância do parto bem conduzido e as estratégias para a prevenção da gravidez não desejada em adolescentes. Observou-se que alguns países do bloco já incorporavam esses temas em suas políticas nacionais, enquanto outros possuíam uma implementação de políticas com menor incidência.

O Combate ao Tráfico de Pessoas se manteve como tema frequente e com uma dimensão focada na tentativa de coibir a exploração laboral e sexual, e na compreensão das formas de circulação dos migrantes no território do bloco. A RMAAM manteve articulações para difusão de informações e promoção de campanhas educativas sobre o tema, assim como ações de acolhimento, proteção e suporte às vítimas.

Considerando essa análise, a RMAAM foi um espaço que as organizações da sociedade civil brasileira utilizaram para apresentar denúncias sobre o contexto político interno iniciado a partir de 2016, mencionando a fragilidade da democracia e da soberania nacional, a afronta aos direitos humanos e a retirada de direitos trabalhistas e previdenciários, bem como os impactos sobre mulheres urbanas e rurais, jovens e idosas.

Por fim, a REAF realizou 24 reuniões entre 2016 e 2024. O mecanismo manteve uma frequência de reuniões ininterruptas durante esse período. A Tabela 11 apresenta a recorrência dos conteúdos debatidos nesses encontros.

Tabela 11 — Conteúdos das reuniões da REAF (2016-2024)			
<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Menções</i>	<i>Frequência</i>
<i>Integração Econômica</i>			
	Integração Produtiva	11	45,83%
	Macroeconomia	2	8,33%
	Infraestrutura	7	29,17%
	Desenvolvimento Sustentável	21	87,50%
<i>Integração Comercial</i>			
	Normas técnicas	19	79,17%
	Negociações Externas	5	20,83%
	Barreiras Não tarifárias	3	12,50%
<i>Institucionalidade</i>			
	Papel dos mecanismos participativos	20	83,33%
	Reforma Institucional	1	4,17%
	Financiamento da participação	4	16,67%
<i>Integração Sociolaboral</i>			
	Seguridade Social	4	16,67%
	Circulação de trabalhadores e migrantes	1	4,17%
	Estudos e estatísticas	19	79,17%
	Políticas de Emprego	10	41,67%
	Cooperativismo	18	75,00%
<i>Cooperação em Políticas Públicas</i>			
	Defesa do Consumidor	1	4,17%
	Gênero	21	87,50%
	Agricultura Familiar	22	91,67%
	Fundos Regionais	9	37,50%
Fonte: elaboração própria			

A agenda da REAF se concentrou no fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar nos países-membros, com a necessidade de desenvolver, avaliar e aprimorar políticas específicas e diferenciadas, com uma abordagem transversal que abranja tanto aspectos econômicos quanto sociais. O objetivo dos atores participantes era fortalecer ações para superar problemas persistentes do bloco e garantir a capacidade de inovar frente às novas temáticas. A perspectiva de acesso à terra e ao território foi um tema recorrente, incluindo a abordagem de conflitos relacionados à distribuição e ao uso da terra.

A perspectiva de Integração Comercial foi abarcada pela REAF por meio de debates sobre a importância do acesso a novos mercados através da facilitação do comércio e da

inclusão da agricultura familiar em espaços de comercialização públicos e privados. As normas técnicas de produção e comercialização para a agricultura familiar também foram tema de debates recorrentes ao longo do período, assim como a preocupação com a possibilidade de competição dos pequenos produtores no mercado regional.

O acesso a financiamento e crédito foi uma proposta transversal para a constituição e o fortalecimento das cadeias produtivas regionais. Esse acesso foi pautado como uma estratégia para a reativação e o fortalecimento dos empreendimentos da agricultura familiar, especialmente no cenário pós-pandemia. Da mesma forma, foi tema relevante o investimento em infraestruturas regionais para o acesso a tecnologias — inclusive digitais — e o fortalecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), com o intuito de fomentar a interação entre técnicos e agricultores, promovendo ações específicas para mulheres e jovens.

As políticas de compras públicas eram apontadas como ferramentas essenciais para inclusão produtiva e geração de renda no meio rural. Da mesma forma, ações conjuntas para a qualificação de jovens e mulheres rurais eram compreendidas como demandas estratégicas dos atores sociais. Novamente, a transversalidade de gênero e gerações foi profundamente debatida quanto à atuação dos movimentos de juventude e de mulheres nas reuniões da REAF.

Além disso, a análise dos impactos do Acordo Mercosul-União Europeia na agricultura familiar foi um tema recorrente, e as representações sociais e econômicas demandavam maior participação e transparência na condução das negociações e nos efetivos impactos da assinatura do acordo. Na perspectiva de estudos e estatísticas, os registros administrativos de produtores e organizações eram compreendidos como instrumento de aplicação de políticas públicas e comunicação com o setor.

De igual maneira, o fortalecimento do cooperativismo e associativismo foi pautado como uma oportunidade estratégica para o desenvolvimento rural sustentável. Essas formas de organização são consideradas fundamentais para otimizar o acesso a mercados, tecnologias e financiamento, além de promover a troca de conhecimentos e o empoderamento dos agricultores familiares.

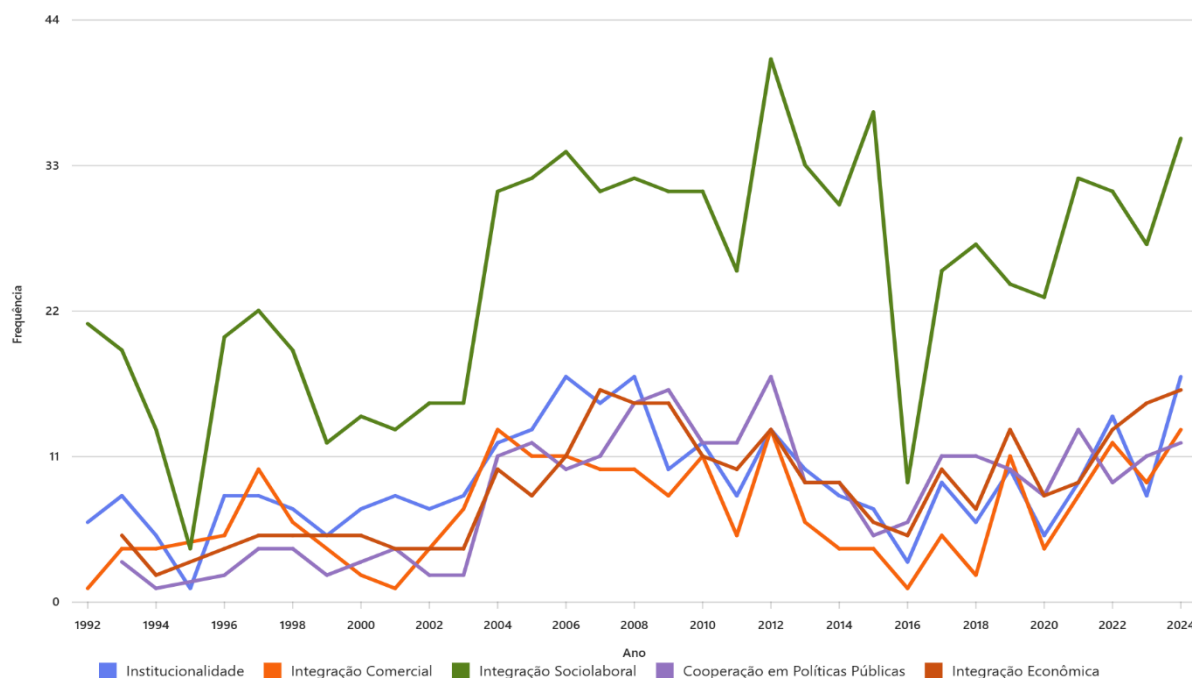
A agenda da agricultura familiar pautou-se na Década da Agricultura Familiar das Nações Unidas (2019-2028) e nos ODS como marcos internacionais essenciais para o alinhamento e a promoção de políticas públicas aprimoradas. Nesse contexto, temas como o cuidado com recursos genéticos e sementes, a adaptação e a mitigação às mudanças climáticas, e a gestão de riscos associados foram articulados como estratégias para consolidar um desenvolvimento sustentável.

O período analisado (2016-2024) evidencia um declínio na dinâmica participativa do Mercosul, marcado pela redução na frequência das reuniões do FCES, do SGT-10, da RMAAM e da REAF, além da transição para formatos telepresenciais que limitaram a profundidade dos debates. Apesar disso, a REAF manteve relativa constância, destacando-se como espaço prioritário para a agricultura familiar. Os temas centrais de cada foro de participação refletiram desafios estruturais, como: a busca por maior institucionalidade, no FCES; a promoção do trabalho decente, no SGT-10; a igualdade de gênero, na RMAAM; e o desenvolvimento rural sustentável, na REAF. Foi pauta comum entre esses espaços o monitoramento crítico do acordo Mercosul-UE.

Apesar das dificuldades, os mecanismos demonstraram resiliência e adaptação, com agendas alinhadas a demandas contemporâneas, como mudanças climáticas, digitalização e recuperação pós-pandemia. No entanto, a falta de vontade política dos governos e a fragilidade orçamentária limitaram seu impacto, reforçando a tensão entre a retórica participativa e a prática institucional do bloco. A continuidade desses espaços vivenciou uma pequena recuperação em 2023, com maior intensidade e compromisso de realização das reuniões regulares e das comissões paralelas. No entanto, não é possível precisar o efetivo impacto dessa retomada para as dinâmicas da agenda regional.

5.5 Evolução da agenda dos mecanismos de participação ao longo das décadas

Para compreender a dinâmica e o desenvolvimento da atuação dos mecanismos de participação social no Mercosul, é importante analisar a evolução de suas agendas ao longo do tempo. Nosso objetivo, nesta seção, é apresentar uma visão da temporalidade das discussões e do avanço da agenda de debate ao longo das três décadas de Mercosul. Da mesma forma, buscamos compreender como as categorias e subcategorias se apresentam em cada um dos mecanismos analisados. Os gráficos a seguir ilustrarão essa progressão, permitindo visualizar como as prioridades e os temas abordados pelos mecanismos se desenvolveram e se adaptaram às transformações do bloco e do contexto regional.

Gráfico 1 — Frequência das categorias por ano

Fonte: elaboração própria

Em relação aos dados apresentados, é importante ressaltar que o fato de a Categoria “Integração Sociolaboral” ter mais subcategorias faz com que sua frequência seja mais notada. Da mesma forma, apesar de presente em quase todos os momentos, o tema de “Institucionalidade” aparece com menor frequência. Ainda assim, o Gráfico 1 nos permite compreender a temporalidade e a intensidade de atuação dos mecanismos de participação social ao longo dos pouco mais de trinta anos do Mercosul.

Um ponto importante que podemos inferir da análise é que houve períodos de maior intensidade de reuniões e diversidade temática mais expressiva nos quatro mecanismos trabalhados. Ademais, podemos notar que os períodos de inatividade do FCES provocaram queda em todas as categorias — exceto quanto a Cooperação em Políticas Públicas — o que está diretamente correlacionado com a amplitude de seus debates, como podemos inferir do Gráfico 2. Outrossim, notamos que, após a constituição da REAF, o tema de Cooperação passa a ser mais ativo e constante, em especial por esse espaço trazer uma alta frequência de três de suas subcategorias: Agricultura Familiar, Gênero e Fundos Regionais.

Podemos observar que há uma tendência comum em todas as categorias, com pequenos desvios que podem ser correlacionados a momentos conjunturais específicos dos Estados-membros, em especial, do Brasil. A correlação com os acontecimentos políticos brasileiros é importante, pois nos permite compreender a importância do país para o bloco.

Em relação à conjuntura brasileira, podemos notar que o ano de 2016 é um ponto de declínio acentuado, o mesmo ano do processo de deposição da presidenta Dilma Rousseff. Da mesma forma, notamos uma recuperação mais rápida dos debates sociolaborais entre 2017 e 2019, quando no Brasil se debatiam e aprovavam duas matérias importantes nessa temática: a Reforma Trabalhista, de 2017, e a Reforma da Previdência, em 2019.

O declínio de 2016, com a crise política brasileira, foi mais brusco que o provocado pela pandemia em 2020, em que ao menos alguns mecanismos permaneceram ativos. Da mesma forma, a Integração Econômica ganhou mais destaque nos anos recentes, o que pode refletir a priorização de seus temas e uma reflexão aprofundada dos impactos econômicos da pandemia e das sucessivas crises na região, mas também o impacto da retomada das reuniões do FCES.

Há uma retomada das discussões acerca da Integração Comercial que apresentam a demanda pela inserção nos debates de Negociações Externas, em especial a negociação do Acordo com a União Europeia. Da mesma forma, a Institucionalidade tem uma ligação direta com os debates vinculados à possibilidade de financiamento e de reforma da institucionalidade do Mercosul, como abordamos, quanto à possibilidade de alteração no Protocolo de Ouro Preto e com a permanente reflexão sobre o funcionamento desses espaços.

Entre 2003 e 2009 e em 2012, tivemos o período com maior intensidade e frequência dos debates, coincidindo com o momento de expansão e consolidação da dimensão social do bloco, bem como com sua expansão institucional. Dessa forma, podemos inferir que a disponibilidade de recursos financeiros e a abertura de espaços de participação promoveram qualidade dos debates e a possibilidade de expansão das temáticas debatidas, bem como uma maior transversalidade de grupos e interconexões de agendas.

Ao compararmos a incidência de cada uma das categorias por mecanismo, podemos observar a prevalência temática e a distribuição das agendas em cada um deles. A seguir, o Gráfico 2 permite que compreendamos essa perspectiva.

Gráfico 2 — Frequência das categorias por mecanismo

Mecanismo	FCES	39	109	125	112	118
	REAF	118	58	64	83	107
	REM	76	63	9	48	196
	SGT-10	24	71	13	24	387
		Cooperação em Políticas Públicas	Institucionalidade	Integração Comercial	Integração Econômica	Integração Sociolaboral
		Categoria Macro				

Fonte: elaboração própria

A Integração Sociolaboral, por ter mais subcategorias, é a única categoria com elevada frequência em todos os mecanismos. As subcategorias de Políticas de emprego, Circulação de trabalhadores/migrantes e, em especial, de Estudos e estatísticas são recorrentes em todos os mecanismos. Esse fato pode refletir uma ênfase em diagnóstico e formulação de políticas baseadas em evidências como uma perspectiva transversal, mas também o impacto de o processo de participação social ter se iniciado pelo tema laboral e a presença constante de representações sindicais e patronais em distintos mecanismos.

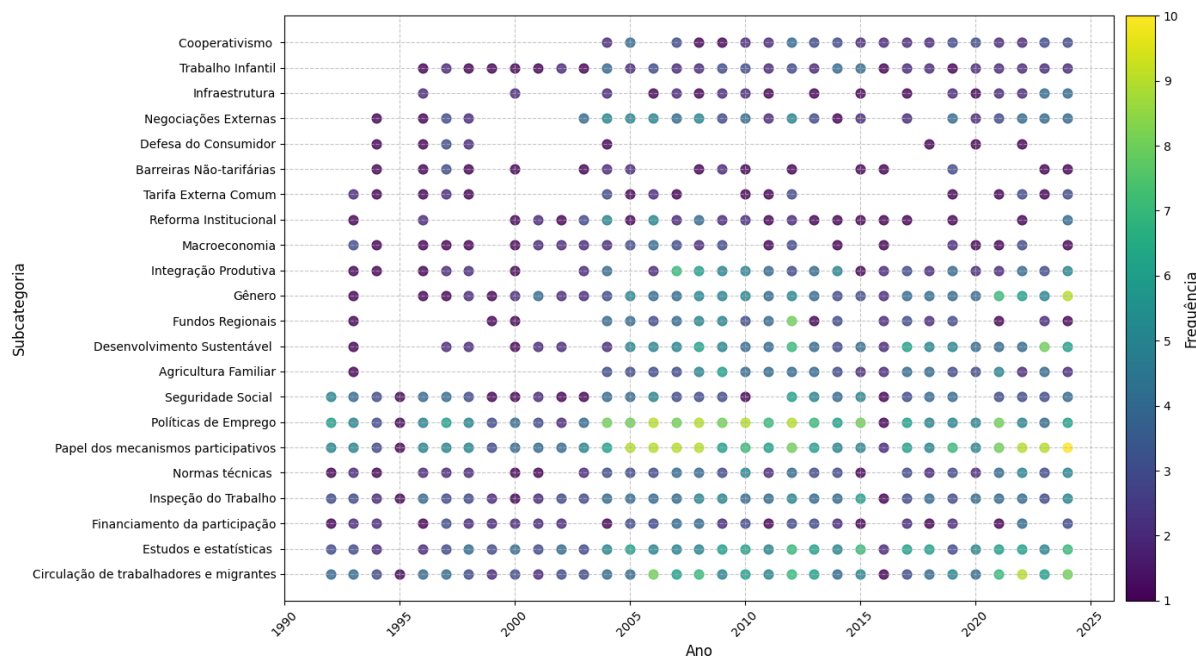
O FCES é o mecanismo mais tematicamente diversificado, com alta frequência em todas as categorias, o que demonstra sua capacidade de reverberar temas mais amplos, com foco tanto em aspectos sociais quanto em aspectos econômicos e institucionais. Além disso, por ser o único dos mecanismos analisados que não é recortado por uma temática específica, torna-se um espaço privilegiado de interlocução entre os atores sociais e econômicos com os Estados-membros para construir agendas comuns e centrais para o processo de integração.

O SGT-10, a REAF e a REM/RMAAM apresentam maior frequência de seus temas centrais, respectivamente: trabalho, agricultura familiar e políticas para mulheres. Com exceção da REAF, os mecanismos especializados pouco debatem o tema de integração comercial, que é um pilar fundamental para o Mercosul. Esse fato demonstra a maior preocupação das representações da agricultura familiar com os impactos sobre sua capacidade de produção, comercialização e competição com os grandes produtores rurais do Mercosul e dos países que

firmam acordos com o bloco.

No Gráfico 3, observamos a dispersão anual das subcategorias, com o intuito de compreender os temas mais frequentes e intensos em cada período histórico.

Gráfico 3 - Dispersão das subcategorias por ano



Fonte: elaboração própria

Algumas subcategorias — como Políticas de Emprego, Papel e funcionamento dos mecanismos participativos, e Negociações Externas — aparecem consistentemente ao longo do tempo, o que demonstra a transversalidade dos temas. Subcategorias como Agricultura Familiar e Gênero são constantes, mas não intensas, em virtude de seus debates estarem mais constrictos à REAF e à REM, o que permite que sejam pautados quase todos os anos, mas limitados a menos reuniões.

As subcategorias de Desenvolvimento Sustentável, Integração Produtiva e Infraestrutura mostram crescimento gradual, refletindo a ampliação do escopo econômico e ambiental nas discussões do Mercosul. O progressivo avanço dos temas econômicos coincide com o amadurecimento do bloco e os debates de integração regional entre os Estados-membros, que passaram a engajar-se em outras iniciativas de integração nos anos 2000, como a Unasul e a Celac, que partem de uma concepção de regionalismo menos orientada ao comércio.

Assim como no Gráfico 1, apresentado anteriormente, há uma concentração de pontos — que representa maior densidade temática — entre os anos 2000 e 2015, com uma redução na diversidade temática nos anos mais recentes, sobretudo no período 2020–2024. Em síntese,

a distribuição temporal dessas subcategorias mostra a continuidade em temas centrais e a emergência de novos focos em determinados momentos, refletindo mudanças nas prioridades políticas e nas realidades conjunturais dos países.

A análise temporal dos mecanismos de participação social no Mercosul revela uma evolução dinâmica, marcada por períodos de intensa atividade (2003-2015) e fases de declínio (pós-2016), com agendas influenciadas pelo contexto político regional, em especial o do Brasil. No entanto, a redução na diversidade temática recente e a baixa institucionalidade desses espaços — agravada por crises políticas e pandêmicas — destacam os desafios para consolidar uma participação social efetiva. Esses elementos reforçam os debates teóricos sobre o regionalismo sul-americano apresentados no Capítulo 2.

A persistente recorrência de debates sobre o “Papel e funcionamento dos mecanismos participativos” e o “Financiamento da participação social” ao longo das três décadas de Mercosul, conforme evidenciado nas tabelas (em especial, nas de número 1, 4 e 8), transcende a mera busca por aprimoramento interno. Essa constância nas pautas reflete, de forma empírica, a baixa institucionalidade inerente ao bloco, corroborando com as proposições teóricas debatidas nos capítulos anteriores. Longe de ser um mero dilema não resolvido, os dados aqui apresentados corroboram os debates que apresentaremos no Capítulo 6 de que esse minimalismo institucional é, paradoxalmente, deliberado e funcional. A característica estrutural do Mercosul impede que o regionalismo com viés social e participativo se sustente, pois serve aos interesses de atores econômicos hegemônicos que se beneficiam de uma integração limitada.

O período compreendido entre 2016 e 2024, caracterizado pela redução na intensidade das reuniões e pela transição para formatos telepresenciais, não representa apenas um hiato ou um retrocesso na participação social do Mercosul. Os achados desta análise de conteúdo oferecem evidências empíricas para a compreensão da emergência de um regionalismo líquido (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, 2025). Este conceito é central para responder à pergunta de pesquisa sobre “por que o regionalismo consensuado não se sustentou”.

A rápida obsolescência e a desintegração das organizações pós-liberais, somadas ao desinteresse dos sócios maiores pela dimensão social do bloco a partir de 2016, demonstram como a flexibilidade institucional do Mercosul permitiu que ele se adaptasse à nova conformação do “bloco no poder”. A agenda da integração retraiu-se para seu núcleo comercial, em linha com as preferências de elites econômicas que buscam acordos mais ágeis e menos vinculantes, reafirmando a hipótese da tese. A manutenção das reuniões, mesmo que em formato remoto, e a resiliência de alguns mecanismos como a REAF, apesar da fragilidade

orçamentária, ilustram a capacidade do bloco de gerenciar conflitos sem resolvê-los, mantendo-se funcional para os interesses estratégicos das elites dominantes.

A ausência de mecanismos sólidos de financiamento e de poder decisório vinculante para esses espaços participativos permite que o Mercosul mantenha sua flexibilidade, adaptando-se às conveniências políticas e econômicas do “bloco no poder”, sem impor compromissos onerosos ou uma agenda social vinculante que limitassem a autonomia dos executivos nacionais. Assim, a descontinuidade observada não é sinal de desintegração total, mas a manifestação de um Mercosul que se molda aos ventos políticos, priorizando a ausência de estruturas institucionais mais profundas.

Os gráficos demonstram que a vitalidade dos mecanismos depende de fatores políticos e recursos institucionais: o FCES, por sua abrangência temática, mostrou-se essencial para articular agendas múltiplas, enquanto mecanismos especializados (REAF, RMAAM) mantiveram maior constância em seus eixos prioritários. A queda abrupta pós-2016 e a lenta recuperação pós-pandemia indicam que, sem vontade política dos Estados-membros e investimento em estrutura, esses espaços arriscam-se a perder relevância, comprometendo a dimensão social da integração regional. A trajetória analisada reforça a necessidade de institucionalização robusta, vontade política dos Estados e diálogo permanente para que a participação social transcenda a retórica e influencie efetivamente as políticas do bloco.

5.6 Reflexões parciais

A análise de conteúdo das atas de reunião dos mecanismos de participação social no Mercosul ao longo de três décadas revela um processo dinâmico, marcado por avanços e retrocessos, diretamente influenciado pelo contexto político e econômico da região. O período entre 2003 e 2015 destacou-se como o ápice do engajamento da participação social, com uma agenda diversificada e transversal, impulsionada por governos progressistas e pela expansão institucional do bloco. No entanto, a partir de 2016, observou-se um declínio acentuado, associado à crise política no Brasil e à redução do compromisso dos Estados-membros com a dimensão social da integração. Apesar disso, mecanismos como a REAF demonstraram resiliência, mantendo sua relevância mesmo em contextos adversos.

A atuação do FCES, do SGT-10, da REAF e da RMAAM evidenciou a importância desses espaços para a construção de um Mercosul mais inclusivo e representativo. O FCES, em particular, emergiu como um fórum essencial para a articulação de demandas sociais e econômicas, embora sua eficácia tenha sido limitada pela falta de recursos e vontade política.

Por outro lado, os mecanismos temáticos, como a REAF e a RMAAM, mostraram-se capazes de avançar em agendas específicas, como agricultura familiar e igualdade de gênero, mesmo em um cenário regional menos favorável.

A pandemia de covid-19 e a transição para formatos virtuais de discussão acentuaram desafios preexistentes, como a redução na qualidade do diálogo e a dificuldade de implementação de políticas. No entanto, também evidenciaram a capacidade de adaptação desses espaços, que mantiveram atividades críticas, como o monitoramento do Acordo Mercosul-UE e debates sobre a promoção de políticas de recuperação pós-pandemia. Apesar das limitações, a persistência desses mecanismos demonstra seu potencial como instrumentos de resistência e inovação em um contexto de incertezas.

A análise da frequência e da diversidade temática nas reuniões do FCES, do SGT-10, da REAF e da RMAAM oferece uma perspectiva empírica concreta da “disputa pela agenda” que permeia o Mercosul, conforme argumentamos ao longo da tese. Enquanto o FCES se revelou o mecanismo mais diversificado tematicamente, reverberando tanto pautas econômicas e comerciais quanto sociolaborais e de políticas públicas, os mecanismos especializados como o SGT-10, a REAF e a RMAAM concentraram-se em suas áreas. Contudo, a baixa frequência de temas de “Integração Comercial” em fóruns como o SGT-10 e a RMAAM, em contraste com a relativa constância desse tema na REAF e, sobretudo, no FCES, reforça a observação do Capítulo 4 de que a dimensão comercial e as negociações centrais nunca foram plenamente permeáveis à participação social mais ampla. Isso sugere uma divisão implícita de trabalho ou, mais precisamente, uma limitação na influência dos atores sociais sobre o “núcleo duro” da agenda comercial do bloco, um anseio constante do sindicalismo e das ONGs.

Por outro lado, a forte presença de temas como “Políticas de Emprego” e “Gênero” nas atas desses mecanismos, mesmo em períodos de declínio do compromisso governamental com a agenda social (pós-2016), demonstra a capacidade de pressão e a persistência dos atores sociais em manter suas pautas visíveis, embora muitas vezes sem poder vinculante. Esse cenário evidencia que a agenda do Mercosul é o resultado das forças que conseguem se materializar nas discussões, mas com uma clara prevalência do aspecto econômico sobre o social no que tange às decisões vinculantes, refletindo as posições pragmáticas dos atores econômicos, conforme apresentado no Capítulo 3.

A análise empírica dos dados reforça algumas premissas teóricas articuladas ao longo da tese. Primeiramente, a forte correlação entre a conjuntura política brasileira e a intensidade dos debates no bloco, com um claro declínio a partir de 2016, validam a premissa intergovernamental de que a agenda regional é um reflexo direto das vontades dos executivos

nacionais. Por sua vez, os teóricos críticos aprofundam essa análise ao revelar a natureza assimétrica dessa disputa. Os dados demonstram que, mesmo nos períodos de maior participação social, o “núcleo duro” da agenda comercial do bloco permaneceu pouco permeável à influência desses fóruns, reforçando a funcionalidade aos interesses de elites econômicas que controlam as decisões vinculantes.

A esperada dinâmica de *spillover*, na qual a cooperação técnica levaria a um aprofundamento político, é impossibilitada pela persistente baixa institucionalidade e pela capacidade dos Estados de frear o processo. Nessa perspectiva, a própria geração de expectativas entre os atores sociais e econômicos por avanços institucionais funciona como um catalisador para o engajamento e aprofundamento da cooperação regional. Similarmente, embora a expansão da agenda social na Onda Rosa apontasse para a construção de uma identidade coletiva, como sugere o construtivismo, a rápida retração dessa mesma agenda após 2016 demonstra a fragilidade dessa identidade, que se mostrou incapaz de sustentar, por si só, o projeto social na ausência da convergência política dos governos, revelando-se secundária frente aos interesses conjunturais e estruturais que dominam o bloco.

Este capítulo oferece uma resposta empírica direta à pergunta central da tese ao demonstrar, por meio da análise de conteúdo, a natureza conjuntural do “regionalismo consensuado” dos anos 2000 e as razões de sua insustentabilidade. Os dados revelam que a expansão da agenda social e participativa foi diretamente correlacionada ao período de convergência de governos progressistas entre 2003 e 2015, com um aumento expressivo na frequência de reuniões e na diversidade temática. Inversamente, a análise do período pós-2016 evidencia um declínio acentuado na intensidade e no escopo dos debates, coincidindo com a crise política no Brasil. Essa correlação direta entre a conjuntura política e a vitalidade da agenda social prova que o projeto não estava ancorado em uma institucionalidade resiliente, mas dependia da vontade política dos governos, desmanchando-se quando esse alinhamento se desfez.

Os dados analisados reforçam a necessidade de maior institucionalização e financiamento para os mecanismos de participação social, garantindo sua autonomia e seu impacto efetivo nas decisões do bloco. Ao mesmo tempo, é necessário o engajamento dos múltiplos atores para legitimar os mecanismos de participação social e efetivar, junto aos Estados-membros, esses espaços como atores, e não meramente como símbolos. Desta forma, a descontinuidade observada nas agendas sociais não é um sinal de desintegração total, mas a manifestação de um Mercosul que se molda aos ventos políticos, priorizando deliberadamente a ausência de estruturas institucionais mais profundas.

6 MERCOSUL: RELEVÂNCIA, RESILIÊNCIA E A DISPUTA ENTRE OS ATORES BRASILEIROS

Este capítulo analisa as contradições do Mercosul a partir de três eixos centrais: sua arquitetura institucional intergovernamental, os mecanismos de participação social e os projetos antagônicos que disputam seu futuro. Ao examinar essas dimensões, argumenta-se que o bloco sobrevive não por sua solidez, mas por sua notável plasticidade em acomodar interesses conflitantes, especialmente os das elites econômicas e políticas dominantes, enquanto a participação social permanece uma esfera acessória.

A primeira seção explora a dinâmica intergovernamental do Mercosul, demonstrando como a primazia dos executivos nacionais e a dependência de consensos políticos condicionam sua governança. Essa baixa institucionalidade, longe de ser um acidente, é funcional: permite deliberadamente que o bloco se adapte às oscilações ideológicas dos governos sem ameaçar a estrutura fundamental de poder, embora também o condene à paralisia em momentos de divergência, como visto nos dissensos recorrentes entre Brasil e Argentina.

A segunda seção retoma a reflexão realizada ao longo da tese sobre os limites da participação social no bloco. Embora esses mecanismos de participação sejam celebrados como conquistas da sociedade civil, sua influência real é mínima devido à falta de financiamento, transparência e capacidade decisória. Enquanto atores econômicos acessam diretamente as negociações comerciais, movimentos sociais enfrentam barreiras para transformar demandas em políticas. A participação, assim, opera mais como legitimação simbólica do que como instrumento de mudança.

A terceira seção debate os projetos em disputa para o futuro do Mercosul, contrastando a visão de elites econômicas, que priorizam acordos comerciais e flexibilização tarifária, com a de atores sociais que defendem integração produtiva, política e social. O bloco se apresenta simultaneamente como uma plataforma de inserção global para o capital e um espaço de lutas por ampliação de direitos sociais. A resiliência do Mercosul reside justamente nesse equilíbrio instável, no qual nenhum lado impõe sua agenda completamente, mas todos têm incentivos para mantê-lo vivo.

Este capítulo, além de sua análise aprofundada, também se propõe a articular as ideias debatidas nos quatro capítulos anteriores da tese, propondo uma reflexão final para as ideias apresentadas no conjunto deste trabalho. Em síntese, busca articular as ideias debatidas nos quatro capítulos anteriores para demonstrar que o Mercosul é um projeto de integração cuja resiliência deriva da capacidade de acomodar interesses conflitantes sem resolvê-los. Sua

relevância persiste porque serve a propósitos materiais, mesmo que por vezes os interesses sejam conflitantes.

6.1 Participação social, agenda política e o regionalismo sul-americano

A trajetória não linear de aprofundamento institucional é uma característica dos projetos regionais sul-americanos marcados por ciclos de avanço e estagnação, refletindo as flutuações políticas e econômicas de seus Estados-membros (Hurrell, 1995), conforme detalhadamente explorado no segundo capítulo, em que discutimos as descontinuidades do regionalismo sul-americano. O Mercosul é o exemplo paradigmático dessa dinâmica: um projeto que convive com uma crise ou estresse permanente, com notável capacidade de resiliência (Malamud, 2005; Sanahuja, 2017; Mijares; Nolte, 2018; Weiffen, 2020; Comini; Frenkel, 2020; Nolte; Weiffen, 2021; Agostinis; Nolte, 2021; Briceño-Ruiz; Hoffmann, 2021).

Os instrumentos de integração regional nas Américas foram desenhados para a manutenção da autonomia dos países-membros, com processos decisórios pouco dinâmicos e profundamente centrados na necessidade permanente de construir consensos políticos. Essa configuração reflete, como preconiza o intergovernamentalismo liberal, a primazia dos Estados-membros e de seus executivos nacionais na definição da agenda. Contudo, ao caracterizar e refletir sobre os limites de uma institucionalidade intergovernamental no Mercosul, é crucial notar que a centralidade dos executivos nacionais não emana de um processo pluralista e simétrico de negociação doméstica, mas reflete a capacidade do “bloco no poder” de projetar seus interesses materiais como política externa do Estado.

A baixa institucionalidade do Mercosul, a ausência de órgãos supranacionais fortes, a tomada de decisões por consenso, a baixa efetividade de seu sistema de solução de controvérsias e a ausência de mecanismos claros de financiamento são características deliberadas, não uma falha. Isso significa que a agenda do bloco é, em essência, a agenda externa dos governos em exercício, especialmente dos sócios maiores, Brasil e Argentina. A correlação entre a orientação política dos executivos nacionais e as agendas do Mercosul é, portanto, direta e imediata.

Essa primazia na condução do bloco por seus sócios maiores, no entanto, não é uma exclusividade do Mercosul ou algo inesperado no estudo das relações internacionais. Pelo contrário, os processos regionais tendem a reproduzir essa dinâmica, que reflete as assimetrias de poder existentes. Retomando a máxima construtivista de Wendt (1992) — a “anarquia é o que os Estados fazem dela” — o Mercosul também é, fundamentalmente, o que seus membros fazem dele. A estrutura do bloco, portanto, reflete as ideias e as práticas que seus membros mais

influentes escolhem perpetuar.

A centralidade dos presidentes é estrutural nos processos de integração do Mercosul, pois possibilitou o desenvolvimento das políticas sem bloqueios de outros poderes nacionais e contribuiu para que os atores sociais canalizassem suas demandas em um único ator governamental (Malamud, 2005). Elementos como a defesa da soberania nacional, a busca por autonomia, a resistência ao compartilhamento ou delegação de funções constituem importantes entraves para a descentralização do poder presidencial e a democratização do processo de integração, pois essa concentração de poder é funcional à preservação dos interesses do “bloco no poder”, que se beneficia da baixa vinculação.

Mariano, Bressan e Luciano (2025) caracterizam o minimalismo institucional das experiências regionalistas nas Américas como um “tabu fundacional”, com a persistente preocupação dos Estados com a perda de sua soberania e autonomia. Para os autores, essa apreensão não é um fator conjuntural, mas um traço permanente e condicionante que, ao longo do tempo, tem demarcado os limites de todos os processos de integração no continente. Isto resulta na relutância histórica em ceder poder decisório, que explica tanto a fragilidade crônica das instituições regionais quanto a tendência atual de uma lógica “líquida” de integração, na qual os compromissos são flexíveis e a soberania nacional permanece como o princípio último e inquestionável.

A dinâmica interna do Mercosul é marcada por uma tensão contínua entre a soberania nacional e os compromissos regionais, resultando em um processo de integração complexo e não linear. Mariano (2015) observa que, apesar das instabilidades causadas por decisões unilaterais de certos governantes, os países-membros vêm desenvolvendo gradualmente um padrão de comportamento. Esse padrão demonstra que as decisões nacionais já começam a internalizar e a considerar os constrangimentos impostos pelo cenário regional. No entanto, esse avanço ainda é insuficiente para assegurar um nível mais alto de confiança mútua entre os parceiros, especialmente no que diz respeito à garantia de que os acordos firmados serão, de fato, cumpridos e internalizados.

A prova mais contundente desse minimalismo institucional se encontra, paradoxalmente, em sua área de atuação original e mais fundamental: a comercial e tarifária. Mesmo após décadas, um número significativo de protocolos e decisões ainda não foram internalizados por todos os membros. O Capítulo 5 desta tese, em sua análise do conteúdo das reuniões, demonstra a persistência da reflexão e dos debates acerca da TEC e de barreiras não tarifárias, uma constante nas reuniões dos mecanismos de participação social ao longo das décadas, evidenciando essa falha na aplicação uniforme das regras. Ou seja, os mecanismos de

participação do bloco demonstram que nunca foi transferida capacidade decisória efetiva para a instituição, mantendo-a firmemente ancorada nos interesses e na conveniência política de curto prazo.

O desenho institucional permite que o bloco se mantenha conveniente, expandindo ou contraindo a agenda de cooperação sem a necessidade de uma reforma institucional complexa. Ao mesmo tempo, o Mercosul mantém sua relevância como instrumento estratégico para a agenda comercial externa de seus membros, particularmente nas negociações com blocos econômicos globais. Nesse sentido, a capacidade do bloco de ser utilizado como plataforma unificada nas tratativas com a União Europeia, a EFTA e outros parceiros comerciais demonstra seu valor como amplificador do poder de barganha individual dos países-membros.

Contudo, essa função central nas negociações externas contrasta com as persistentes dificuldades na internalização dos acordos, onde a necessidade de consenso eficaz frequentemente resulta em implementação lenta e fragmentada, o que leva às imperfeições da união aduaneira. Paradoxalmente, é justamente essa flexibilidade intergovernamental que permite ao Mercosul adaptar-se às mudanças de orientação política dos governos nacionais sem rupturas institucionais, mantendo sua utilidade como ferramenta de política comercial externa mesmo em contextos de divergências.

Quando há convergência política, como durante a Onda Rosa dos anos 2000, a agenda se expande para temas sociais, de direitos humanos e infraestrutura. Quando há divergência, como nos anos mais recentes, o bloco se retrai para seu núcleo central, sem que sua estrutura precise ser desfeita. A estrutura institucional que permitiu a expansão da agenda social é mesma que permite seu posterior esvaziamento. Ou seja, com convergência política, o bloco avança; quando há divergência, ele entra em um estado de “baixa intensidade”, aguardando um novo alinhamento.

Esses ciclos de convergência/divergência, longe de serem meros reflexos de alinhamentos entre os Estados-membros, espelham os anseios e as prioridades das distintas elites nacionais. O período de expansão da agenda, por exemplo, refletiu um bloco no poder que unia frações da elite industrial, interessadas na proteção do mercado regional, e uma elite governamental com profundos laços com atores sociais, que buscava maior autonomia. Nesse arranjo, a agenda social era funcional para garantir a legitimidade e a estabilidade desse projeto, consolidando a hegemonia de um conjunto específico de interesses domésticos na política externa regional. Em contrapartida, a retração do bloco refletiu a ascensão de outras frações da elite econômica, em especial a do agronegócio exportador, para quem a dimensão política e social do Mercosul desvia o foco de negociações e aberturas comerciais mais ágeis. A flutuação

da agenda é, portanto, o resultado de qual dessas visões de elite se torna dominante em um dado momento.

A resiliência do Mercosul não se manifesta necessariamente por meio da resolução de conflitos, mas sim através da capacidade de gerenciá-los. A estrutura intergovernamental permite que disputas sejam contornadas, tratadas bilateralmente ou simplesmente adiadas, evitando um confronto direto que poderia levar a uma ruptura formal. Essa resiliência é, em grande medida, garantida pelo apoio contínuo de atores econômicos, como setores industriais, que veem no arranjo regional retornos positivos, consolidando assim os incentivos para a manutenção do *status quo* (Mariano; Ferreira; Neves, 2023).

A arquitetura de participação social do Mercosul, que inclui o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), as Reuniões Especializadas, os Subgrupos de Trabalho e a Cúpula Social, reflete a mesma lógica intergovernamental. Esses espaços têm caráter consultivo e suas recomendações não são vinculantes, o que limita severamente sua capacidade de influenciar diretamente o processo decisório. Contudo, essa baixa institucionalidade não significa irrelevância, como constatamos ao longo das entrevistas e na análise de conteúdo das atas de reuniões.

Esses canais são utilizados estrategicamente pelos atores sociais e econômicos como plataformas de visibilização e pressão política. Esses grupos, dotados de maior capacidade técnica e recursos organizacionais, transformam os mecanismos de participação social em arenas de disputa, com o intuito de promover suas agendas políticas e defender posições de forma complementar às agendas nacionais ou até mesmo de forma independente.

Essa oscilação de interesses e a relutância em aprofundar o compromisso podem ser explicadas por uma lógica de participação mais calculista. Mariano, Bressan e Luciano (2025) argumentam que, em um cenário global marcado pela incerteza e instabilidade, o engajamento dos diversos atores passa a depender de benefícios tangíveis e de curto prazo. A promessa de ganhos futuros se torna insuficiente para assegurar um comprometimento sustentado, levando os múltiplos atores a adotarem estratégias para minimizar custos e obrigações. Portanto, a preferência por ganhos imediatos incentiva uma participação de baixo risco que resulta em obstáculos para a construção de um consenso duradouro e para a viabilidade de projetos de integração de longo prazo.

De um lado, atores econômicos participam para monitorar o processo e garantir a priorização de uma agenda centrada em ações de liberalização comercial. Para eles, o modelo atual, centrado nos executivos e com participação social controlada, é o ideal, e eles atuam para mantê-lo. De outro lado, atores sociais utilizam o Mercosul para dar visibilidade internacional

às suas pautas, construir redes transnacionais e pressionar os governos em seus próprios âmbitos nacionais.

Dessa forma, para analisar os processos de participação social no Mercosul, é fundamental compreender a formação das posições brasileiras e a influência dos múltiplos atores econômicos e sociais, em nível nacional e regional. Desde o início, o interesse das elites empresariais e políticas brasileiras pela integração oscilou, e as transformações no sistema internacional raramente foram absorvidas como incentivos para um aprofundamento real do bloco (Mariano; Ramazini; Vigevani, 2021).

É importante destacar que as elites econômicas brasileiras não constituem um bloco homogêneo em sua relação com o Mercosul, apresentando divergências significativas tanto entre diferentes setores quanto internamente em cada segmento. Enquanto o agronegócio tradicionalmente apoia a abertura comercial de novos mercados promovida pelo bloco por meio de acordos de livre-comércio, setores industriais mantêm posições mais ambivalentes, divididos entre a defesa da proteção do mercado regional e a demanda por maior competitividade.

Em diálogo com as reflexões apresentadas no Capítulo 3, a agenda proposta pelos atores econômicos brasileiros para o Mercosul é centrada na integração econômica e na expansão comercial. A CNI defende a superação dos obstáculos para a consolidação da União Aduaneira, a eliminação de barreiras remanescentes ao comércio intrabloco, a implementação de uma política comercial comum com efetivação da Tarifa Externa Comum (TEC) e a eliminação das distorções regulatórias que afetam a competição regional. A CNA prioriza a conclusão de acordos bilaterais ou birregionais, como o Mercosul-União Europeia, com a EFTA, entre outros, com foco em ampliar o acesso a mercados. A CNC defende a abertura comercial e a liberalização econômica, com a conclusão de acordos e a promulgação do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul.

Por sua vez, os atores sociais defendem uma integração que não se limite apenas à dimensão comercial, mas que também inclua aspectos políticos, sociais e culturais. A criação de mecanismos de diálogo social, a integração produtiva para reduzir as assimetrias intra-Mercosul e o fortalecimento das instituições regionais são pontos centrais dessa agenda. Cabe destacar que os atores sociais não são contrários aos debates comerciais, mas, como apresentado no Capítulo 4, defendem que tenham efetiva participação nas negociações externas.

No geral, as prioridades dos atores sociais são diversas e refletem as necessidades e demandas de diferentes segmentos. Para o sindicalismo brasileiro, as prioridades incluem a defesa de uma agenda sociolaboral, a demanda por mudanças no processo decisório do bloco e a articulação de outros atores sociais. As organizações do campo priorizam a defesa da

agricultura familiar, a criação de políticas públicas estruturantes e a harmonização das políticas de desenvolvimento rural. Já as organizações não governamentais destacam a importância da participação social nos processos de integração, a defesa dos direitos humanos, questões de gênero e meio ambiente.

Os atores econômicos e sociais do Mercosul compartilham preocupações similares, como a falta de alinhamento e harmonização entre os países-membros, seja nas políticas macroeconômicas e regulatórias — segundo os atores econômicos —, seja na institucionalidade e transparência do bloco — segundo os atores sociais. Ambos os grupos também criticam a interferência governamental, ora nos negócios privados, para os atores econômicos, ora na definição das organizações sociais participantes, para os atores sociais.

No entanto, há divergências nas prioridades: enquanto os atores econômicos focam em questões como oscilações conjunturais e políticas comerciais, os atores sociais destacam problemas como a falta de financiamento para a participação social, a fragmentação dos movimentos e a desconexão entre as pautas sociais e as agendas oficiais. Essas divergências ganham maior ou menor proporção na agenda do Mercosul a depender da conformação do “bloco no poder”, quando os atores sociais estudados participam do bloco dirigente e logram retomar com maior influência suas prioridades, em especial quando há convergência entre os sócios maiores.

A correlação direta entre a convergência política dos governos e a vitalidade da agenda social do Mercosul se manifesta em episódios concretos. Por exemplo, o breve período de consenso entre governos progressistas de Brasil e Argentina em 2023 viabilizou, depois de sete anos de interrupção, a retomada da Cúpula Social como um evento presencial com a ampliação do rol de atores sociais participantes e de temas acolhidos para os debates. Essa retomada, contudo, não se consolidou como um avanço institucional duradouro, caracterizando-se como um evento único e isolado. Sua ocorrência é um sintoma de um regionalismo cada vez mais líquido, como argumentam Mariano, Bressan e Luciano (2021; 2025).

Os atores sociais que se relacionam com o bloco historicamente demandaram e demandam maior democratização dos processos decisórios mercosulinos, bem como um aprimoramento dos mecanismos de participação social para maior transparência do processo de integração e a possibilidade de colaborar com as deliberações (Mariano, 2011; Baptista, 2020).

Contrariando uma visão estritamente institucionalista, as entrevistas realizadas revelam que a participação ativa de elites econômicas e sociais em fóruns com baixa capacidade decisória demonstra que a relevância da agenda política frequentemente supera a forma institucional como catalisador de engajamento. A institucionalidade, sem dúvida, importa e

molda o campo de ação, estabelecendo as regras do jogo. Contudo, o ímpeto primário para a mobilização de recursos e atores em mecanismos participativos reside na percepção de que há uma disputa relevante em curso e potenciais perdas decorrentes de um não engajamento. É a agenda, com suas propostas, ameaças e oportunidades, que cria os incentivos para que os atores se engajem ativamente, buscando influenciar resultados e defender seus interesses, mesmo que as estruturas para fazê-lo sejam frágeis ou precárias.

Essa dinâmica, porém, não significa que a estrutura formal seja irrelevante. As entrevistas realizadas para esta pesquisa apontam, de forma contundente, que os atores sociais e econômicos se importam com a institucionalidade, ainda que por razões distintas. Para os representantes empresariais, a preocupação central é com a previsibilidade, a segurança jurídica e a manutenção de canais de acesso privilegiados ao núcleo decisório. Eles valorizam uma institucionalidade que estabilize as regras do jogo e proteja a agenda econômica como central para o Mercosul. Em contrapartida, para os atores da sociedade civil, a luta pela institucionalidade é a luta por acesso e voz. Eles buscam a criação de regras que tornem o bloco mais permissivo, transparente e democrático, na esperança de que uma arquitetura mais inclusiva possa facilitar a entrada de suas pautas na agenda principal.

Apesar das visões distintas sobre o desenho institucional ideal, de todas as entrevistas, emergiu um ponto de notável consenso: a valorização do processo de participação social. Independentemente de defenderem um modelo mais aberto ou mais restrito, todos os atores entrevistados, de setores econômicos a movimentos sociais, apontam para a importância desses espaços de diálogo social.

Há um reconhecimento unânime de que os mecanismos setoriais do Mercosul, como as reuniões especializadas e os subgrupos de trabalho, abrem possibilidades concretas de internalizar ações benéficas para o Brasil, superando um regionalismo meramente declaratório. Para os atores, é nesses fóruns temáticos que a cooperação deixa o campo do discurso e se traduz em harmonização de normas, novas oportunidades comerciais ou construção de políticas sociais conjuntas, gerando um valor tangível que justifica o engajamento contínuo, mesmo diante das conhecidas limitações estruturais do bloco.

Portanto, afirmamos que a institucionalidade tem importância no processo de integração regional, pois facilita o processo decisório, aumenta a chance de algum encaminhamento real e da implementação de políticas públicas setoriais. Por isso, atores sociais e econômicos preferem o FCES, o SGT e as Reuniões Especializadas frente às Cúpulas Sociais, pois, em maior ou menor medida, geram repercussões internas nos países e podem desenvolver políticas a partir do processo de cooperação.

Do ponto de vista das teorias focadas no interesse e na funcionalidade, essa preferência dos atores é perfeitamente lógica. Para o intergovernamentalismo liberal, a atitude dos grupos sociais e econômicos valida a tese de que a integração é um jogo racional: eles investem sua energia política nos espaços, como os SGT, onde percebem a maior chance de influenciar as decisões dos governos e gerar “repercussões internas” que atendam às suas agendas. De forma similar, para o neofuncionalismo, essa busca por resultados em fóruns técnicos e setoriais representa a busca por ganhos em “núcleos funcionais”, sendo o motor pragmático que deveria, em tese, impulsionar o aprofundamento da cooperação. Ambas as perspectivas, portanto, enxergam nessa escolha uma confirmação de que os atores são movidos por cálculos de custo-benefício e pela busca de resultados concretos.

Por outro lado, as abordagens críticas e construtivistas oferecem uma interpretação mais complexa e profunda. Sob a ótica da teoria crítica, essa preferência não é neutra; ela revela uma disputa de poder, segundo a qual os espaços técnicos são frequentemente mais acessíveis a atores econômicos com mais recursos, enquanto as Cúpulas Sociais, de caráter simbólico e participação mais ampla, pouco influenciam até mesmo os debates temáticos e setoriais. Em perspectiva construtivista, se os espaços destinados à construção de uma comunidade política seguem vistos como menos relevantes, isso indica que a lógica do autointeresse ainda se sobrepõe a qualquer senso de “nós” regional, limitando o potencial de uma integração mais profunda e baseada na confiança.

A análise documental, no Capítulo 5, retrata uma diversidade de temas debatidos ao longo dos anos entre os atores sociais, econômicos e os representantes governamentais. Contudo, ela também expõe a profunda descontinuidade nos mecanismos de participação e uma crônica dificuldade em transformar esses debates em harmonização de normas. Esse hiato entre a discussão e a deliberação efetiva faz com que muitos temas permaneçam por décadas nas pautas dos diferentes foros, reaparecendo ciclicamente sem que haja efetivo impacto, o que evidencia um sistema mais eficiente em processar o diálogo do que em gerar resultados normativos concretos.

Essa lacuna entre o diálogo e a ação normativa pode ser explicada pelas diferentes prioridades e pelo próprio minimalismo institucional do Mercosul. Para os atores econômicos brasileiros, a participação social, embora reconhecida como relevante, sempre foi secundária e condicionada à existência de uma agenda econômica comum, algo que, em sua percepção, raramente se consolidou. Eles priorizam a resolução de problemas que afetam o comércio e os investimentos, como harmonização de normas técnicas e eliminação de barreiras burocráticas, em detrimento de discussões consideradas excessivamente institucionais ou sociais.

A dinâmica intergovernamental do bloco, com a centralização das decisões nos executivos nacionais e a dependência do alinhamento entre Brasil e Argentina, é vista como um entrave à agilidade e à previsibilidade necessárias para o engajamento empresarial efetivo. Embora valorizem a existência do Mercosul para o ganho de escala global e o acesso a mercados preferenciais, sua participação é pragmática, condicionada à geração de ganhos comerciais reais e tangíveis. Em contraste, os atores sociais, apesar de sua internacionalização e articulação em redes e alianças multissetoriais, sentem-se marginalizados das pautas comerciais centrais. Eles criticam a desconexão entre a agenda oficial e suas demandas em temas como direitos humanos, gênero e meio ambiente, bem como a dificuldade de acesso a informações e de influência nas negociações comerciais.

O ciclo progressista dos anos 2000, embora tenha ampliado os espaços de participação e permitido uma reflexão sobre a integração para além do comércio, falhou por não buscar efetivamente consolidar instituições regionais sólidas e com financiamento adequado. Essa opção pela manutenção da baixa institucionalidade e a dependência crônica dos Estados-membros tornaram os mecanismos de participação vulneráveis às guinadas políticas domésticas.

A crise política no Brasil a partir de 2016 culminou no desinteresse de governos subsequentes pela dimensão social do bloco. E o impacto da reforma trabalhista de 2017 sobre o financiamento das centrais sindicais reduziu a capacidade e a qualidade da participação social. Outro ponto é a transição para o formato telepresencial durante a pandemia de covid-19, que se tornou um padrão em muitos fóruns, apontado pelos atores sociais como um fator que diminuiu a qualidade dos debates e a capacidade de influência.

Desse modo, a persistência de temas em pauta por décadas reflete não apenas a complexidade das questões regionais, mas, sobretudo, a ausência de vontade política contínua e de investimentos estruturais que permitam a esses espaços transcenderem a função consultiva e se tornarem efetivos catalisadores de resultados normativos e de políticas públicas duradouras.

Este cenário decisório complexo nos leva ao questionamento do pressuposto neofuncionalista do *spillover* (Haas, 2004) no caso do Mercosul. Essa falha em gerar um *spillover* funcional e político ocorre porque o engajamento dos atores — sejam eles elites econômicas ou sociais — é predominantemente pragmático e condicionado à expectativa de ganhos tangíveis de curto prazo. Longe de um processo contínuo de aprofundamento, a história do Mercosul é marcada por longos períodos de estagnação com a descontinuidade de mecanismos importantes para a participação social como a UPS e a própria Secretaria Geral, o que possibilitou uma perda de confiança no processo e o redirecionamento da atuação prioritária

dos atores sociais e econômicos para negociações no nível nacional. Dessa forma, reduziu-se a importância dos mecanismos regionais e o acesso à informação para os atores sociais.

As entrevistas realizadas para esta tese indicam que muitos atores sociais foram motivados a se engajar regionalmente a partir do dinamismo inicial de espaços como o Subgrupo de Trabalho nº 10, que tratava de assuntos trabalhistas. Esse impulso inicial parece, à primeira vista, confirmar a premissa de que a cooperação técnica em uma área poderia gerar pressões por integração em outras. De certo modo, houve um espreadimento da mobilização da sociedade civil decorrente das experiências do SGT-10, com influência direta sobre a REM e a REAF. Desse modo, à primeira vista, sugere-se a validade da premissa neofuncionalista de que a cooperação técnica em uma área poderia gerar pressões por *spillover* e integração em outras.

Contudo, essa dinâmica se mostrou insuficiente para forçar uma lealdade supranacional ou a harmonização normativa contra a vontade política dos Estados. O engajamento dos atores, embora presente, permaneceu instrumental, focado em utilizar os fóruns para visibilidade e pressão doméstica, não para uma genuína transferência de soberania ou aprofundamento institucional duradouro.

O fato de que a lealdade e o engajamento dos atores não se transferiram automaticamente para um nível supranacional, e que as discussões técnicas não foram suficientes para forçar a harmonização de normas contra a vontade política dos Estados, prova que um foco puramente institucional não explica a totalidade dos fatos. A experiência do Mercosul sugere que o motor do *spillover* pode até dar a partida, mas sem o combustível da vontade política dos Estados-membros, ele invariavelmente se interrompe.

Adicionalmente, as entrevistas revelam que, ao longo das décadas, houve um notável desenvolvimento de iniciativas de cooperação e redes de contato entre as elites políticas dos países do Mercosul, um fenômeno que é amplamente valorizado tanto por atores sociais quanto por atores econômicos brasileiros. Contudo, de forma análoga ao que ocorreu com a cooperação técnica, esses vínculos interpessoais e políticos também não foram suficientes para impulsionar um avanço substantivo na agenda da integração formal.

No entanto, essa dinâmica de interconexão, embora amplamente valorizada por atores sociais e econômicos brasileiros, não se traduz automaticamente em um avanço substancial na integração formal. Para as elites econômicas, conforme detalhado no Capítulo 3, a manutenção de redes e espaços de diálogo é crucial por razões pragmáticas: eles buscam previsibilidade, segurança jurídica e manutenção de canais de acesso privilegiados ao núcleo decisório. Embora critiquem a centralização excessiva nos executivos nacionais e as barreiras burocráticas que retardam a agenda comercial, seu engajamento é instrumental, motivado pela percepção de

ganhos comerciais concretos e pela necessidade de usar o bloco como plataforma para inserção global.

Em contrapartida, como explorado no Capítulo 4, os atores sociais utilizam esses vínculos para dar visibilidade internacional às suas pautas, construir redes transnacionais e pressionar os governos por uma integração que transcenda a dimensão comercial, incluindo aspectos políticos, sociais e de direitos humanos. Para eles, a luta pela institucionalidade é uma luta por acesso e voz, buscando mecanismos mais transparentes e democráticos com poder vinculante.

O desafio, contudo, reside na baixa efetividade dos mecanismos participativos e na crônica dificuldade em transformar debates em normas harmonizadas e políticas públicas concretas, um hiato que a análise de conteúdo do Capítulo 5 reifica ao mostrar a descontinuidade e a fragilidade desses espaços. Assim, enquanto as redes informais e os canais de diálogo setoriais garantem a resiliência do Mercosul como um campo de gestão de conflitos e um espaço onde interesses conflitantes coexistem, eles não foram suficientes para impulsionar uma integração formal mais profunda ou superar a inércia decisória imposta pela predominância dos interesses estratégicos e materiais das elites político-econômicas.

Em diálogo com as obras de Adler (1999) e Wendt (1992; 2003), notamos que, ao longo do processo de construção da participação social no Mercosul, foi possível avançar em identidades e interesses coletivos; além disso, o processo de integração possibilitou a construção de vínculos entre as elites regionais que permitiam a construção de entendimentos coletivos em determinadas agendas. A despeito dessas construções intersubjetivas, que o construtivismo destaca como importantes para a cooperação, o processo por si só demonstrou ser frágil e insuficiente para sustentar o aprofundamento da integração ou resistir a guinadas políticas. Nos momentos de profunda divergência entre os governos, os interesses conjunturais e materiais dos Estados e das elites dominantes se sobrepuseram, evidenciando o caráter secundário e condicionado a essas identidades e normas.

Outrossim, a existência dessas redes pode ajudar a explicar a resiliência do bloco. Em momentos de alta tensão política entre os presidentes, são esses canais informais que muitas vezes mantêm o diálogo aberto, absorvem os choques e operam como um mecanismo de contenção de crises, garantindo que as divergências no topo não levem a uma ruptura completa da estrutura regional.

A resiliência do Mercosul, portanto, coexiste com a fragilidade de sua dimensão participativa, que, embora valorizada pelos atores, ainda encontra dificuldades para alcançar o impacto real desejado. Em suma, apesar dos interesses por mais espaços de participação efetiva,

essa descontinuidade se assenta na disputa entre o desejo dos atores sociais por maior institucionalidade e os interesses das elites políticas e econômicas dominantes, que priorizam um modelo flexível e intergovernamental, concentrado nos executivos nacionais, que lhes garante os benefícios comerciais sem a necessidade de uma integração social e política mais profunda e vinculante. O dinamismo da participação social ocorre em ciclos de convergência política, mas a estrutura intrínseca do bloco permite o esvaziamento dessas agendas tão logo a vontade política dos governos mude.

6.2 Mercosul: por quê, para quê e para quem?

O processo de integração regional mercosulino é marcado tanto por avanços quanto por limitações estruturais, demonstrando um cenário em que a participação social e o papel das elites se entrelaçam, mas não são suficientes para explicar a complexidade do bloco. Para compreender em profundidade esses desafios e contradições, é fundamental retomarmos alguns elementos teóricos, incorporando abordagens críticas e institucionais sobre o papel do Estado e das organizações internacionais na dinâmica da integração regional.

O Estado e as organizações internacionais, longe de serem entidades neutras ou meros árbitros da vida social e global, são estruturas profundamente enraizadas nas relações de poder e nos conflitos de classe. Em perspectiva crítica, compreende-se que o poder da classe dominante não se sustenta apenas pela força, mas, de forma crucial, pela construção do consentimento (Gramsci, 2011). O Estado, portanto, não é apenas o aparelho governamental, mas a soma deste com a sociedade civil. Para além de sua função como instrumento da classe dominante, o Estado é a materialização de uma relação de forças entre as classes e frações de classe (Poulantzas, 2019). Nessa perspectiva, haveria uma “autonomia relativa” em relação às frações da classe dominante; assim, o Estado atuaria como “organizador político” do “bloco no poder”.

Para Jessop (2016), o Estado é um local não neutro, de formulação e implementação de estratégias políticas. O Estado serve para aqueles atores e estratégias que são compatíveis com sua seletividade estrutural. Embora as classes subalternas possam lutar e até obter vitórias parciais dentro do Estado, sua forma institucional tende a “deslocar” ou neutralizar desafios fundamentais à ordem capitalista. Portanto, ele serve para a reprodução do capital como uma relação social, beneficiando, em última instância, as forças hegemônicas dentro do sistema.

De forma análoga, as organizações internacionais não são fóruns neutros de cooperação, mas mecanismos que universalizam normas, ideias e práticas que servem à expansão do modo

de produção dominante. A hegemonia no plano internacional “não é apenas uma ordem entre Estados. É uma ordem dentro de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países” (Cox, 1983, p. 171). As organizações internacionais servem para gerir essa ordem, ajustando as políticas dos Estados nacionais às necessidades do capital transnacional.

Em contraste com as teorias que veem o Estado e as instituições globais como meros reflexos da luta de classes, a perspectiva institucionalista nas Relações Internacionais oferece uma análise focada na cooperação, nos interesses estatais e na busca por ganhos mútuos. Em um cenário de interdependência crescente, com múltiplos canais de interação, ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional, e a perda de eficácia do uso da força militar, as instituições são respostas funcionais às demandas geradas por essa interdependência (Keohane; Nye, 1977). Dessa forma, os regimes internacionais “são criados porque os atores em questão acreditam que eles levarão a resultados coletivos desejáveis que não poderiam ser alcançados sem eles” (Keohane, 1984, p. 80).

Nesse contexto de interdependência complexa, a sociedade civil assume um papel funcional e cada vez mais direto no ecossistema da governança global. Dessa forma, as organizações regionais seriam ferramenta racional para gerar benefícios mútuos, reduzir custos e criar um ambiente mais previsível, tanto para negócios quanto para a atuação da sociedade civil. A utilidade do processo integracionista não é um fim em si mesma, mas um meio para que esses atores alcancem seus objetivos de forma mais eficiente do que se atuassem isoladamente no cenário global.

Apesar das divergências em suas premissas e conclusões, ambas as perspectivas convergem no ponto de que a integração regional é um campo de disputa. Tanto a visão crítica quanto a institucionalista rejeitam a ideia de que um bloco como o Mercosul seja um projeto puramente técnico ou um processo harmônico de desenvolvimento. Pelo contrário, ambas o reconhecem como uma arena onde diferentes forças sociais e econômicas se enfrentam para moldar as regras, os objetivos e a própria natureza da integração a seu favor. A discordância não reside na existência da disputa, mas na sua caracterização.

Para a perspectiva crítica, essa disputa é, em essência, uma luta de classes em escala regional. O conflito central ocorre entre, de um lado, as frações do capital transnacionalizado e as elites locais (o “bloco no poder” regional), que buscam consolidar um modelo de acumulação neoliberal focado na liberalização comercial, na desregulamentação financeira e na garantia dos direitos de propriedade; e, de outro, as classes subalternas (sindicatos, movimentos camponeses, organizações de base), que lutam por um projeto de integração alternativo, centrado em direitos

sociais, proteção ao trabalho, soberania alimentar e desenvolvimento simétrico — conforme demonstrado ao longo dos Capítulos 3 e 4. As negociações sobre a TEC, por exemplo, não são vistas como um mero ajuste técnico, mas como um campo de batalha entre o capital industrial que demanda proteção e o capital financeiro-importador que exige abertura, refletindo as contradições no interior do próprio bloco dominante.

Já a perspectiva institucionalista enquadra essa mesma disputa como um processo de barganha entre múltiplos grupos de interesse (*stakeholders*). Nessa visão, o conflito não é necessariamente uma manifestação de uma contradição fundamental do capitalismo, mas uma competição legítima e funcional entre atores racionais que buscam maximizar seus ganhos. As redes de empresas (*lobbies* industriais) pressionam por regras que facilitem o comércio e os investimentos, as ONGs feministas por mais políticas públicas contra a violência de gênero, os sindicatos para harmonizar os direitos trabalhistas em um patamar mais elevado, as organizações educacionais para facilitar o reconhecimento de diplomas e qualificações, e assim por diante. A disputa, aqui, é sobre a distribuição dos custos e benefícios da cooperação, sendo o resultado das políticas do bloco o produto negociado dessas pressões concorrentes.

O ponto de concordância fundamental é que a forma e a função da integração regional são o resultado contingente de uma luta política, e não um desfecho predeterminado. Ambas as perspectivas teóricas entendem que as instituições regionais favorecem certos interesses em detrimento de outros. A diferença reside na interpretação da natureza desses interesses e da própria luta: enquanto a teoria crítica a vê como uma expressão da luta de classes e da busca pela hegemonia, o institucionalismo a interpreta como um jogo de barganha complexo entre grupos de interesse racionais. Dessa forma, a integração regional não é um destino, mas um processo político contínuo, cujo caráter é constantemente forjado na disputa entre os atores que buscam nele a realização de seus interesses.

Essas disputas se materializam nas disputas internas do Brasil, cujo peso econômico e político torna suas posições o principal motor do Mercosul. A postura brasileira no bloco raramente é monolítica; ela é o resultado do embate entre diferentes projetos de inserção regional defendidos por poderosos atores sociais e econômicos domésticos. Em diálogo com os pressupostos do intergovernamentalismo liberal (Moravcsik, 1997), a posição externa do Brasil, portanto, não é monolítica porque reflete precisamente as pressões e os vetos desses atores domésticos no jogo interno.

Podemos identificar, de forma geral, dois grandes e concorrentes blocos de interesse, um orientado para a integração regional como instrumento de abertura comercial externa e outro como estratégia de negociação e promoção de autonomia. Nesse caso, o que limita o potencial

explicativo da abordagem de Moravcsik é que não podemos desconsiderar que esses blocos concorrentes existem em contexto de assimetrias de poder estruturais e que o Estado não é um espaço neutro.

O impacto dessa disputa interna é direto e decisivo. Essa oscilação se reflete na priorização de algumas agendas, como: o aprofundamento ou a flexibilização da união aduaneira, o fortalecimento ou a “modernização” institucional do bloco, o avanço de pautas sociais ou a redução generalizada da TEC, a priorização das negociações externas em bloco ou de forma individual.

O aprofundamento da pesquisa sobre a atuação desses atores revela uma camada de complexidade para além do antagonismo. Os materiais apontam que, apesar da divergência sobre os rumos do projeto, os principais atores sociais e econômicos brasileiros convergem em três pontos fundamentais: o reconhecimento da importância estratégica do Mercosul, a necessidade de uma agenda de debates funcional, e a compreensão de suas limitações institucionais.

Primeiramente, mesmo os setores mais críticos ao bloco não advogam pela sua simples extinção. Há um consenso sobre a importância do Mercosul e seu papel como instrumento de inserção internacional, com a ressalva de um posicionamento questionador muito recente, mas não necessariamente de dissolução do bloco (Mariano; Menezes, 2021). Dessa forma, desenvolveu-se um entendimento pragmático de que o Mercosul é um fato consumado, uma plataforma institucional estabelecida cujo desmantelamento geraria custos e instabilidade. Granato *et al.* (2021) aponta que alguns setores desejam mudança de direção ou de priorização, mas não a dissolução do bloco, pois a manutenção do Mercosul é vista como estratégica. A disputa, portanto, não recai sobre sua existência, mas sobre qual Mercosul deve existir e a quem ele deve servir.

Em segundo lugar, todos os atores demandam uma institucionalidade mais funcional e uma agenda de debates que produza resultados, ainda que os resultados desejados sejam opostos. Compreende-se que a paralisia total do bloco não serve a ninguém. O que existe é uma disputa para que sua institucionalidade funcione na direção de seus interesses específicos, como é esperado de qualquer organização.

Ou seja, a pesquisa demonstra que esses atores não são ingênuos quanto à natureza do bloco. Eles entendem profundamente as limitações do modelo intergovernamental, no qual as decisões cruciais dependem do consenso entre os presidentes e os mecanismos de participação social possuem pouco poder efetivo. Essa compreensão se reflete diretamente em suas estratégias de atuação. Os atores sabem quais demandas devem ser direcionadas às

institucionalidades do bloco e quais dependem de Brasília.

Dessa forma, os atores sociais e econômicos direcionam suas estratégias de forma pragmática para maximizar seus objetivos dentro das regras do jogo existentes. Estes atores usam os espaços regionais do Mercosul como foro de construção de alianças regionais, de legitimação de suas pautas e de constrangimento político para os governos nacionais. Decorridas três décadas de Mercosul, os atores sociais e econômicos não apresentam uma extrema preocupação ou euforia em relação ao processo de integração regional, em especial, por compreenderem as limitações das experiências anteriores e os insucessos das iniciativas anteriormente propostas.

O projeto de Mercosul defendido pelos atores sociais brasileiros parte de uma perspectiva de superação da lógica meramente comercial, em prol de um “Mercosul dos Povos”. Embora represente uma significativa construção de discurso e norma social no sentido construtivista, assenta-se na necessidade de um processo de integração que sirva aos povos, e não apenas aos mercados. Em oposição a um bloco focado na livre circulação de mercadorias e capitais, defende-se um espaço que garanta a livre circulação de pessoas, a efetivação de direitos políticos e sociais, bem como a defesa democrática. Contudo, a materialização dessa agenda discursiva e identitária tem sido consistentemente limitada pela baixa institucionalidade e pela primazia dos interesses econômicos e da vontade política dos governos, o que confere a essa construção um caráter mais simbólico do que vinculante.

Dessa forma, a atuação dos atores sociais nos mecanismos de participação fomenta o desenvolvimento de uma cidadania regional que garanta o acordo de residência, a portabilidade de direitos previdenciários e trabalhistas, o acesso universal e integrado aos sistemas públicos de saúde e educação, o reconhecimento facilitado de títulos e qualificações profissionais, e a harmonização de políticas de emprego e de fiscalização laboral. Com o estabelecimento de padrões mínimos regionais para o trabalho decente, incluindo um salário-mínimo regional, a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva, para promover uma convergência de direitos que evitem ações de *dumping* social.

Outra demanda defendida pelos atores sociais é a transição de uma integração puramente comercial para uma integração produtiva, que supere as assimetrias existentes, por meio de políticas industriais coordenadas para criar cadeias produtivas que integrem empresas de todos os países-membros, especialmente em setores de maior valor agregado. Ademais, defendem ampliar e fortalecer o FOCEM, direcionando recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento industrial nos países e nas regiões menos desenvolvidas do bloco, visando ativamente à redução das desigualdades.

A coordenação de políticas públicas setoriais para a promoção do desenvolvimento econômico e social também é um tema relevante para os atores sociais. Por exemplo, há a demanda por ações para garantir a autossuficiência da região em áreas estratégicas como energia e produção de alimentos, com base em modelos sustentáveis, dessa forma, permitindo um apoio financeiro, logístico e social para os agricultores familiares do bloco para que efetivem ações em direção à soberania alimentar

Outra perspectiva central para esses atores sociais é a democratização dos mecanismos de participação social, com o objetivo de aumentar a transparência das negociações e criar canais de participação que influam sobre o processo decisório, nos quais as conclusões de fóruns, subgrupos e reuniões especializadas tenham impacto real nas deliberações do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum. De forma mais ampla, defendem dotar o Parlasul de poderes legislativos reais e decisórios, superando seu *status* atual de órgão majoritariamente consultivo e promovendo eleições diretas para as representações.

Em suma, o projeto dos atores sociais para o Mercosul é consolidar um bloco político, econômico e social coeso no cenário internacional, capaz de defender posições comuns em fóruns globais e de atuar como um polo de poder autônomo, aumentando a soberania coletiva de seus membros. Em contrapartida, o projeto de Mercosul defendido pela maioria dos atores econômicos brasileiros, especialmente os setores mais dinâmicos e globalizados como o agronegócio, o setor financeiro e grandes conglomerados industriais exportadores, é guiado por uma lógica eminentemente pragmática e instrumental.

As demandas para o bloco regional que são pautadas pelos atores econômicos visam à construção de uma plataforma de negócios que garanta segurança jurídica e impulse a inserção global das empresas brasileiras. Dessa forma, defendem a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias remanescentes entre os membros, a simplificação dos processos aduaneiros, e a revisão da TEC. Além disso, têm como objetivo avançar em acordos que permitam a liberalização dos serviços financeiros, logísticos, tecnológicos.

Estes atores visam à conclusão de acordos de natureza estritamente comercial, deixando as dimensões políticas, sociais e de direitos humanos em segundo plano, pois são vistas como complicadores das negociações econômicas e por vezes são tratados como distrações para os debates comerciais. No presente momento, uma das principais demandas dos atores econômicos brasileiros é de um Mercosul que avance mais rapidamente na conclusão de acordos comerciais.

Em síntese, se para os atores sociais o Mercosul deve ser uma fortaleza de proteção social e soberania política, para os atores econômicos ele deve ser uma ágil e minimalista plataforma de lançamento para a economia brasileira no cenário global. Essas disputas de

projetos no seio dos atores sociais e econômicos, bem como entre os Estados-membros, geraram, em essência, uma união aduaneira imperfeita que serve primordialmente para organizar os interesses das frações dominantes do capital regional, mas que, ao longo de seu desenvolvimento institucional, assimilou um discurso mais diverso e possibilitou a criação de mecanismos sociais.

O Mercosul não é um projeto puramente social, nem um projeto puramente comercial, mas sim uma formação social e política na qual a lógica do capital e dos atores econômicos dominantes constitui o núcleo duro e operacional, enquanto as dimensões social e cidadã funcionam paralelamente constituindo a cooperação em políticas públicas e o aprofundamento da integração para além dos temas inicialmente propostos. No entanto, essas estruturas são mantidas com baixo poder e financiamento, não sendo motores do processo de integração.

Nesse sentido, a perspectiva de Granato (2020) é de que o bloco sul-americano sempre se caracterizou por ser uma estratégia cooperativa entre as elites econômicas e os aparatos estatais. Segundo o autor, essa aliança, embora com intensidades variáveis ao longo da história, permaneceu estritamente subordinada aos ciclos de acumulação e aos interesses do capital, sendo um instrumento limitado e funcional a essa mesma lógica.

O Mercosul existe porque foi a resposta estratégica das elites econômicas e estatais do Cone Sul às pressões da nova ordem global que se consolidava no final do século XX. Diante da formação de outros blocos econômicos e da hegemonia do neoliberalismo, a integração surgiu como um projeto com dois objetivos: proteger setores econômicos da concorrência global irrestrita, criando um mercado regional cativo; e como plataforma de negociação com maior poder de barganha, visando a uma inserção mais vantajosa na economia mundial. Desse modo, o bloco é o reflexo das dinâmicas históricas que se apresentavam em um mundo em profundas transformações sociais e econômicas, que vivenciava uma expansão do neoliberalismo e da projeção hegemônica estadunidense.

O Mercosul serve, primordialmente, para organizar o espaço regional de acordo com os interesses do modelo de acumulação de capital hegemônico para facilitar os fluxos comerciais e de investimento das corporações mais poderosas da região, em especial as brasileiras. Ao mesmo tempo, suas instituições sociais, políticas e de cidadania funcionam como mecanismos de legitimação e cooptação, absorvendo demandas e apaziguando conflitos sem, contudo, alterar a estrutura fundamental de poder que privilegia o aspecto econômico sobre o social.

Nesse cenário, a capacidade de um projeto de integração como o Mercosul de se manter reside em sua habilidade de promover a participação de múltiplos atores (econômicos, sociais e governamentais) por meio de maior institucionalização e interdependência. Ainda que o

núcleo operacional do bloco privilegie os interesses econômicos, a presença de mecanismos sociais, embora com baixo poder vinculante e financiamento limitado, contribui para a legitimidade do bloco e para a gestão de conflitos.

Em última instância, o Mercosul funciona para o bloco no poder regional. Este não é um grupo homogêneo, mas uma aliança complexa de frações do capital industrial, financeiro e do agronegócio, cujos interesses, por vezes conflitantes, encontram no Mercosul uma arena para negociação e consolidação de sua hegemonia coletiva. Ele serve, portanto, para as grandes empresas que se beneficiam da liberalização comercial ou do protecionismo econômico.

O Mercosul se propôs a ser um instrumento, como diz o Tratado de Assunção, para promover a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial em relação a terceiros; e a coordenação de políticas macroeconômicas. Nesse sentido, a crônica dificuldade em aprofundar o desenvolvimento institucional e a democratização do Mercosul não deve ser vista como um fracasso do projeto, mas, paradoxalmente, como uma consequência de seu êxito.

O Mercosul é o que é — uma união aduaneira imperfeita, com baixa institucionalidade e participação social restrita — porque esta forma serve precisamente aos propósitos para os quais foi, na prática, desenvolvido e é mantido. Ele oferece os benefícios da liberalização comercial para os setores dominantes sem impor os custos de uma real cessão de soberania ou de uma agenda social vinculante que poderiam limitar seus interesses. Por vezes, projetaram-se sobre o bloco expectativas de uma comunidade política e social, mas esse discurso não se refletia no fato de que os Estados-membros, em especial suas frações dirigentes, jamais estiveram plenamente dispostos a acolher as implicações de tal aprofundamento. O atual déficit institucional é o reflexo do equilíbrio entre as ambições declaradas e os limites da materialidade.

6.3 Relevância e resiliência dos processos de integração sul-americana

A discussão sobre os processos de integração sul-americana, como o Mercosul, frequentemente oscila entre o elogio de suas ambições e a lamentação de suas crises. A relevância do Mercosul, portanto, está precisamente em este ser espaço de conflito e disputa, no qual se materializa na região o debate sobre seu papel em nível global, suas dinâmicas internas e o grau de autonomia, onde se disputa a permanência de uma extensão periférica dos fluxos de capital globais ou a pavimentação de um caminho alternativo de desenvolvimento. Cada negociação da Tarifa Externa Comum, cada debate sobre a flexibilização do bloco, cada proposta para fortalecer o Parlasul, os SGT, as Reuniões Especializadas e afins é um capítulo

dessa disputa contínua. A integração importa porque seus resultados possibilitam uma inflexão sobre o modelo de desenvolvimento, o impacto das assimetrias e o grau de autonomia desses Estados.

O Mercosul, apesar de suas crises, se mantém no exato ponto de equilíbrio possível entre os interesses conflitantes. Ele oferece benefícios suficientes aos atores econômicos para que estes não o abandonem, ao mesmo tempo em que mantém uma estrutura social mínima para se legitimar perante os atores sociais, sem jamais ceder poder de forma definitiva a nenhum dos lados. Mariano e Ribeiro, em análise sobre as sobreposições e a fragmentação das instituições regionais sul-americanas, apontam que, em geral, “os instrumentos criados permanecem condicionados às vontades políticas dos governos e são acionados ou descartados, de acordo com os contextos e lógicas de curto prazo” (Mariano; Ribeiro, 2020, p. 56). Nesse sentido, a ausência de um projeto coletivo para o Mercosul e para outras instituições possibilita que o bloco tenha suas iniciativas retomadas ou descontinuadas conforme as necessidades conjunturais.

As entrevistas e os diálogos realizados com representantes sociais e econômicos revelam um pragmatismo que transcende as clivagens ideológicas. Para eles, a relevância do Mercosul não se mede por seus grandes desígnios, mas por sua materialidade. O bloco se faz importante e mobiliza a atenção destes atores precisamente quando suas decisões, ou a ausência delas, incidem diretamente sobre seus interesses concretos.

O que essa materialidade revela é que a centralidade do bloco para os atores sociais e econômicos se amplia (ou se reduz) conforme a agenda em pauta e a expectativa de concretização das propostas debatidas. Durante longos períodos de estagnação, em que o bloco se resume a reuniões protocolares, ele perde centralidade e é relegado a um segundo plano nas estratégias desses atores. Contudo, quando uma negociação sensível avança ou uma nova regulamentação é proposta, o Mercosul volta a ser prioritário.

Os atores econômicos se mobilizam em torno de temas que afetam diretamente sua existência material, sendo um espaço onde se disputam os recursos, as regras e os caminhos da região. Diferentemente de muitos atores econômicos cujo engajamento é estritamente transacional, os atores sociais, de fato, frequentemente se engajam em uma defesa mais abstrata e principiológica da integração. Essa visão de um projeto alternativo gera as expectativas necessárias para justificar sua mobilização e participação; no entanto, os atores sociais se mobilizam para ocupar os espaços de participação por terem a expectativa estratégica de que sua presença pode avançar em suas agendas, tanto no âmbito regional quanto no cenário nacional.

O engajamento dos atores, a demanda por participação e a própria relevância de um processo de integração surgem quando este demonstra capacidade de gerar impactos concretos na vida política e econômica. Consequentemente, a resiliência de seus mecanismos se fortalece à medida que os atores o enxergam como uma via para internalizar políticas ou para influenciar os processos internacionais em que atuam. Enquanto uma agenda de regionalismo meramente declaratória se restringe a mobilizar atores por afinidade ideológica, a verdadeira amplitude do engajamento social só é alcançada quando essa agenda produz impactos materiais: é a capacidade de afetar o cotidiano que força todos os setores, inclusive os divergentes, a participar do debate.

A abertura de canais para a participação da sociedade civil é, sem dúvida, um mecanismo poderoso para ampliar a relevância de um processo de integração. Ao permitir que sindicatos, ONGs e movimentos sociais tragam suas pautas para a arena regional, o Mercosul transcende sua função puramente comercial e se torna um espaço de debate público mais amplo e legítimo. Essa participação diversificada enriquece a agenda, conecta o bloco às preocupações cotidianas da população, e lhe confere uma visibilidade que o interesse puramente empresarial não seria capaz de gerar.

Dessa forma, manter nos mecanismos de participação uma boa agenda de debates é essencial. Quanto maiores os interesses e as expectativas de implementação de ações, mais os atores se mostram motivados a engajar-se e a valorizar o processo de integração regional. Em especial, no que tange ao Mercosul, os atores econômicos e sociais têm uma propensão a valorizar uma dimensão mais ampla de integração, mas ressaltam que esta precisa ser estimulada para que o bloco se mantenha relevante; do contrário, os atores destinam esforços para dinâmicas em nível nacional.

O que emerge desse diálogo é a imagem de um engajamento contingente, cuja sustentação depende da percepção de eficácia, mas cuja capacidade de influenciar os rumos do projeto e garantir sua continuidade é, como veremos, profundamente desigual. A razão dessa desigualdade reside no fato de que a influência dos atores econômicos hegemônicos é estrutural, enraizada em seu poder material e no acesso privilegiado ao Estado, enquanto a capacidade de pressão dos atores sociais é, em grande medida, conjuntural, dependendo da mobilização e da receptividade ideológica dos governos de turno.

Ou seja, a relevância derivada da participação social é, por natureza, frágil e não se traduz automaticamente em resiliência. A capacidade de influência de tais atores é muitas vezes normativa e discursiva, carecendo do poder material para sustentar a instituição diante de crises políticas profundas ou de uma drástica mudança de prioridades dos Estados-membros. A

verdadeira resiliência de uma instituição como o Mercosul, sua capacidade de atravessar crises e se manter no tempo, depende do interesse estratégico e material que a maior parte das elites políticas e econômicas deposita nela.

A relevância e a resiliência do bloco provêm do fato de que, para setores decisivos do empresariado, ele continua sendo uma plataforma indispensável para o acesso a mercados. Enquanto a instituição servir a esses propósitos centrais de quem detém o poder econômico, haverá vontade política para mantê-la funcionando, ainda que em ritmo lento ou de forma imperfeita. Em suma, enquanto a participação social confere legitimidade e torna o debate sobre o bloco mais rico, é o interesse do “bloco no poder” que lhe confere sua blindagem estrutural, garantindo que, apesar de todas as suas crises, ele permaneça um projeto incontornável.

No entanto, essa separação entre a relevância gerada pela participação social e a resiliência garantida pelas elites não é absoluta. Para os atores sociais, em particular, opera uma relação dialética em que relevância e resiliência se retroalimentam. Cada vez que os movimentos sociais conseguem inserir uma pauta e torná-la relevante, eles forçam a criação ou o fortalecimento de espaços institucionais para debater esses temas. Essa institucionalização, por sua vez, confere uma nova camada de resiliência à dimensão social do bloco, tornando mais difícil seu completo desmantelamento em momentos de refluxo político.

Em contrapartida, a própria resiliência desses espaços conquistados, sua capacidade de sobreviver e continuar funcionando apesar das crises, os torna arenas cada vez mais relevantes para a estratégia desses mesmos atores, que passam a investir mais energia e recursos neles. Dessa forma, cada avanço na relevância de suas pautas contribui para a durabilidade dos mecanismos que as abrigam, e cada demonstração de durabilidade desses mecanismos os torna mais relevantes para futuras mobilizações, criando um círculo virtuoso que garante sustentação ao Mercosul.

A questão central que impulsiona esta tese é: “Por qual(is) razão(ões) o regionalismo consensuado nos anos 2000 não se sustentou política e socialmente na década posterior?” Esta interrogação busca desvendar a gênese de constantes reformas e relançamentos do regionalismo sul-americano, bem como as consequências da descontinuidade dessas iniciativas para a autonomia dos Estados na região. Conforme detalhado no Capítulo 2, as distintas ondas de regionalismo nas Américas foram marcadas por experiências de integração e cooperação sobrepostas e descontínuas, caracterizadas por tensões, crises e retrocessos. A emergência de uma nova onda no século XXI, embora acompanhada de entusiasmo, viu seu ciclo se esgotar, resultando na descontinuidade de suas organizações e mecanismos.

A hipótese central que defendemos é que os mecanismos e as agendas dos anos 2000

não se sustentaram porque foram um projeto implementado de forma contingente, sem alterar a estrutura decisória do Mercosul. Essa estrutura, deliberadamente mantida enxuta, atende aos interesses de poderosos atores econômicos que se beneficiam de um regionalismo limitado, em detrimento do projeto de integração ampla defendido por atores sociais.

Os capítulos anteriores da tese detalham como essa hipótese se manifesta na prática do Mercosul. O segundo capítulo debateu a arquitetura intergovernamental do bloco, a primazia dos executivos nacionais e a constante busca por consenso político, que resultam em uma baixa institucionalidade que, embora permita adaptação às oscilações ideológicas, também conduz à paralisia em momentos de divergência. O terceiro e quarto capítulos, com foco nos atores, demonstraram que os atores econômicos brasileiros, em especial as confederações patronais, apesar de reconhecerem a importância estratégica do Mercosul para sua inserção global, priorizam uma agenda eminentemente comercial e liberalizante. Seu engajamento é instrumental, focado em ganhos comerciais tangíveis e na manutenção de canais privilegiados de acesso ao poder decisório, percebendo as discussões sociais como secundárias ou como desvio do foco central.

Em contraste, os atores sociais brasileiros — sindicatos, movimentos campestres e ONGs — consistentemente defendem um modelo de integração que vai além do comércio, incorporando dimensões políticas, sociais e culturais, e buscam uma participação mais efetiva e vinculante. No entanto, esses atores enfrentam barreiras significativas para influenciar as negociações comerciais centrais e criticam a falta de transparência e financiamento adequado para a participação social. Por fim, a análise de conteúdo das atas dos principais mecanismos de participação social confirmou a expansão e a diversificação das agendas no período pós-hegemônico (2003-2015), mas também evidenciou um acentuado declínio na atividade e na qualidade dos debates após 2016. A persistência de temas por décadas sem que se convertam em normas vinculantes ilustra a lacuna entre o diálogo e a ação normativa, reflexo direto do minimalismo institucional e das distintas prioridades dos atores.

A resiliência e relevância do processo se assenta, justamente, na capacidade de articular distintos atores em torno de si, engajá-los em seus mecanismos, mas em nenhum momento perder a essência que o transforma em estratégico para seus fundadores. Dessa forma, a construção e o desenvolvimento da pesquisa nos levam a um questionamento posterior: a resiliência de uma organização internacional deriva de sua capacidade de se tornar indispensável para as agendas internas de seus atores, ou, inversamente, de sua habilidade de se adaptar aos interesses internos desses mesmos atores?

Essa nova reflexão proposta nos sugere que, por um lado, quanto mais uma instituição

como o Mercosul se torna um espaço crucial para a realização dos objetivos domésticos dos movimentos sociais ou do empresariado, mais esses atores lutarão para preservá-la, tornando-a resiliente. Por outro lado, aponta em outra direção, na qual a resiliência não viria da importância da instituição para os atores, mas da flexibilidade da instituição para com eles. Ou seja, uma organização sobreviveria porque sua estrutura maleável lhe permite ser constantemente reformatada para servir aos interesses momentâneos do bloco no poder.

Provavelmente, a resposta não reside em uma escolha entre essas duas lógicas, mas na tensão constante entre elas. Nossa pesquisa sugere que essa outra questão — secundária, mas decorrente da análise — abre um novo potencial de estudos e reflexões junto aos atores econômicos e sociais com intuito de mensurar sua incidência sobre a estratégia estatal de continuidade ou descontinuidade de projetos integracionistas. Como indicativo dessa análise, temos que a resiliência do Mercosul emerge justamente de sua capacidade de ser, ao mesmo tempo, suficientemente rígido para ser relevante nas disputas internas e suficientemente plástico para se moldar aos ventos da política nacional. Essa mútua constituição entre a rigidez institucional e a flexibilidade adaptativa aponta para uma dialética fundamental, cujo desdobramento pode ser objeto de futura análise.

Essa dialética entre rigidez e plasticidade, que argumentamos estar no cerne da resiliência do Mercosul, dialoga com a condição inerente da própria modernidade defendida por Berman (1986). O autor define a experiência moderna com a paráfrase de Marx “tudo que é sólido desmancha no ar”, na qual todas as instituições e identidades são, ao mesmo tempo, criadas e destruídas por forças de mudança incessantes. A “crise” permanente do bloco pode ser, então, reinterpretada não como um sintoma de seu fracasso, mas como a expressão de sua condição de existir nesse turbilhão, onde a resiliência não deriva de uma estabilidade que a modernidade nega, mas da capacidade de encarnar a própria contradição de ser uma estrutura que permanentemente se desmancha para não desaparecer por completo.

Essa condição moderna de fluidez dialoga com a chave de análise proposta pelo regionalismo líquido, segundo a qual há uma prática regional baseada na ausência de uma ordem permanente, a baixa institucionalização e a primazia da vontade política conjuntural sobre as regras de longo prazo. A liquidez do regionalismo é manifestada na capacidade dos Estados de navegarem entre múltiplos arranjos institucionais e aderirem a compromissos de forma contingente, recuando sempre que houver uma ameaça a seus interesses.

A discussão sobre o futuro e a natureza do Mercosul foi extensamente abordada pela literatura, com grande foco sobre sua institucionalidade, bem como nas reflexões teóricas que estruturaram o conhecimento científico sobre regionalismo e integração regional em torno da

dicotomia entre intergovernamentalismo e supranacionalidade. No entanto, o que pretendemos defender é que o debate mercosulino não reside apenas nessa dicotomia. Há uma importante clivagem que as postulações dos atores sociais e econômicos revelam, relacionada ao potencial vinculante — ou não — das políticas geradas pelo bloco.

Os atores sociais e econômicos, bem como as representações de governo, podem ter preferências por modelos intergovernamentais ou supranacionais, com maior ou menor cessão de soberania. No entanto, aos representantes empresariais é de menor importância se uma norma tarifária vem de uma instituição supranacional ou de uma decisão presidencial, desde que ela seja efetiva e gere segurança jurídica. Aos dirigentes de movimentos sociais, a arquitetura institucional se torna secundária se uma declaração de direitos sociais pode ser legalmente internalizada ou se será apenas um documento de intenções.

O que defendemos nesse ponto, portanto, é que a forma da institucionalidade apresentará uma relevância secundária frente à força gerada por suas decisões. O Mercosul continuará a ser objeto de disputa das forças sociais não por uma definição abstrata de sua arquitetura, mas pela capacidade decisória desse organismo converter em realidade seus mandatos.

Das entrevistas e dos diálogos com os mais diversos atores, emerge de forma quase unânime o consenso de que não há uma saída viável para o Brasil que não passe por uma integração profunda com a região. Para muitos dos entrevistados, a geografia, a economia e a história impõem a integração não como uma opção, mas como uma inevitabilidade. É precisamente aqui que o consenso se esgota e a disputa se acirra: a questão que define o campo de batalha do Mercosul não é “se” o Brasil deve se integrar, mas qual é o projeto de integração a ser seguido e quais são as prioridades a serem adotadas.

A inevitabilidade da integração é uma base comum sobre a qual se apresentam os projetos antagônicos. A disputa não é, portanto, sobre a existência do caminho, mas sobre seu destino, e é nessa encruzilhada que o futuro do Brasil e da região será construído. A disputa incessante sobre os rumos da integração, embora democraticamente compreensível, demonstra a ausência de um projeto comum de região que seja consistente e de longo prazo.

A paralisia e a imprevisibilidade geradas pelo conflito permanente impedem que o bloco realize seu potencial, seja na construção de cadeias produtivas complexas, seja na projeção de uma voz unificada no cenário global, ou ainda na consolidação de uma cidadania regional efetiva. Para que a integração transcenda a gestão de crises e a reação a choques externos, torna-se imperativa a construção de uma visão estratégica que sobreviva às alternâncias de governo. E, para os atores brasileiros, a viabilidade de tal projeto passa, invariavelmente, pela postura

adotada pelo próprio Brasil.

Mariano e Menezes (2021, p. 173) argumentam que “a ausência de um projeto comum de integração no Mercosul representou um importante empecilho para a consolidação da integração”. Outrossim, não alterou o fato de que o bloco funcionou e funciona satisfatoriamente para a facilitação comercial, a construção de acordos comerciais e a atração de investimentos externos. Nesse sentido, corroboramos a afirmação de Mariano e Ramazini Jr. (2012, p. 31) de que para entender o Mercosul é necessário “entender a capacidade de influência da ação brasileira sobre o processo”, ou seja, o comportamento e as opções do Estado brasileiro limitam o aprofundamento do bloco.

Os diálogos com os atores brasileiros apontam para a percepção de que dada a dimensão econômica, política e demográfica, nenhuma iniciativa de fôlego na América do Sul prosperará sem a liderança ou o consentimento ativo brasileiro. O grande obstáculo, contudo, é que o Brasil não consegue oferecer essa direção de forma sustentada porque não possui consenso interno sobre o seu papel. Enquanto o Brasil não for capaz de forjar, em nível doméstico, um projeto minimamente estável sobre o que espera da integração, a região permanecerá dependente das oscilações políticas, e de declarações que tentem apontar para um relançamento a cada ciclo de convergência ideológica entre os sócios maiores do bloco.

Diante de todo o exposto, é importante atualizarmos os termos e as lentes com que analisamos o bloco, especialmente os conceitos de “crise das instituições” e “déficit democrático”. A análise sugere que a suposta crise de paralisia do Mercosul não é um sinal de fracasso institucional, mas sim a manifestação de seu sucesso em cumprir a função primordial de ser um campo de gestão de conflitos que permite um equilíbrio favorável às elites dominantes.

A crise, nesta ótica, não é uma anomalia a ser consertada, mas o estado operacional normal de uma estrutura projetada para ser flexível aos interesses do poder. Sob a ótica do regionalismo líquido, as crises seriam uma característica estrutural e não apenas um momento anômalo. A flexibilidade e a baixa profundidade institucional, embora limitem a capacidade de resposta a desafios externos e a provisão de bens públicos regionais, permitem que o bloco se adapte constantemente aos interesses do “bloco no poder”, mantendo-se como um arranjo funcional para a gestão de conflitos e a perpetuação de um equilíbrio favorável aos governos e às elites dominantes.

Da mesma forma, a questão da democraticidade não pode mais se restringir a um debate formal sobre o fortalecimento do Parlasul ou a criação de mais fóruns participativos. A questão fundamental, e mais difícil, é sobre o poder vinculante: de que adianta ampliar a participação

se as decisões que emanam desses espaços não têm força para se converter em políticas públicas obrigatórias? Repensar a democraticidade no Mercosul exige, portanto, confrontar a própria estrutura intergovernamental que concentra o poder decisório nos Executivos nacionais, e questionar como subverter a lógica que garante que a paralisia seja funcional para poucos e que a democracia permaneça um exercício declaratório para muitos.

Para que a integração regional avance e se democratize efetivamente, é imperativo ir além da mera criação de instituições e alinhar aspectos como a agenda e um projeto comum de integração. Há uma lacuna na definição de um consenso sobre o significado e os objetivos do Mercosul, o que fragiliza o processo. A ausência de uma visão comum sobre a inserção internacional e um debate aprofundado sobre o modelo de desenvolvimento representam fragilidades significativas. O aprofundamento da integração requer uma agenda mais ampla, que transcenda os limites dos acordos comerciais para incorporar esferas políticas e sociais, sem deixar de avançar para a efetiva internalização de normas e acordos.

Apesar do Mercosul sofrer com as pressões conjunturais que impulsionam ciclos de iniciativas e descontinuidades, ele preserva suas características base e um grau significativo de interdependência entre os Estados-membros. A institucionalidade deve ser vista como uma ferramenta política para alcançar esses objetivos, não um fim em si mesma. Como afirmamos, os atores sociais e econômicos entrevistados ressaltam que a institucionalidade é um elemento importante para a integração regional, mas não definidor de seu processo de participação e engajamento. Os temas debatidos e a expectativa de internalização são essenciais para o aprofundamento do regionalismo sul-americano.

A dificuldade em definir um projeto comum, portanto, não é uma falha de planejamento, mas a consequência direta da disputa entre modelos de desenvolvimento e inserção internacional defendidos por atores com interesses concretos e, por vezes, antagônicos. A lacuna de consenso sobre os objetivos do Mercosul reflete a ausência de um “bloco no poder” hegemônico e estável em seus principais membros, capaz de sustentar uma visão de longo prazo. Nesse contexto, a fraqueza institucional não é a causa da paralisia, mas o resultado de um equilíbrio político em que nenhum projeto tem força ou vontade suficiente para impor uma estrutura mais robusta e vinculante, que poderia constranger os interesses antagônicos.

Dessa forma, o futuro do regionalismo sul-americano dependerá menos da formulação de novos tratados ou do desenho de arquiteturas institucionais ideais, e mais do resultado das disputas políticas e sociais à nível nacional, regional e internacional. A materialidade dos temas e a expectativa de que as decisões se convertam em políticas efetivas continuarão sendo o principal motor do engajamento dos atores. O caminho para o aprofundamento da integração

passa, inevitavelmente, pela construção de um consenso político interno nos Estados-membros sobre qual projeto de desenvolvimento se deseja para si e para a região, pois, como a história do bloco demonstra, o Mercosul continuará a ser um reflexo direto das forças que moldam suas nações.

6.4 Reflexões finais

A complexidade do Mercosul, com suas dinâmicas de avanço e retrocesso, as disputas entre diferentes projetos e a persistência de uma baixa institucionalidade, exige uma abordagem teórica multifacetada e complementar, que a tese buscou construir ao articular elementos da Teoria Crítica, do Intergovernamentalismo Liberal, do Construtivismo e do Neofuncionalismo.

Em suma, essa articulação teórica permitiu desvendar a natureza paradoxal do Mercosul: um bloco que é, ao mesmo tempo, estruturalmente enxuto — devido à sua baixa institucionalidade e ao foco na soberania — e notavelmente resiliente — pela sua capacidade de gerir conflitos e se adaptar aos interesses dominantes. Essa abordagem crítica e complementar foi essencial para ir além das explicações superficiais das “crises” e entender que elas são, na verdade, o “estado operacional normal” de um regionalismo “líquido”, desenhado para ser flexível e funcional aos interesses das elites dominantes, priorizando o aspecto econômico sobre o social e mantendo a democracia como um exercício declaratório sem poder vinculante efetivo.

A concepção do “regionalismo líquido”, proposta por Mariano, Bressan e Luciano (2021; 2025), foi fundamental para compreender as discontinuidades e a notável resiliência do Mercosul, que, apesar de suas tensões e retrocessos, conseguiu perdurar. Este conceito caracteriza o regionalismo sul-americano pela ausência de uma ordem permanente e claramente estabelecida, com compromissos flexíveis e a primazia da soberania nacional. A importância do regionalismo líquido reside na sua capacidade de explicar por que as agendas e mecanismos consensuados em certos períodos, como a Onda Rosa dos anos 2000, não se sustentaram social e politicamente na década posterior. A flexibilidade inerente à estrutura do Mercosul, que é um traço permanente e condicionante do regionalismo no continente, permite que o bloco se adapte às oscilações ideológicas dos governos sem rupturas institucionais profundas. Assim, o Mercosul se molda aos interesses estratégicos das elites dominantes, priorizando a ausência de estruturas institucionais mais profundas e vinculantes, o que o torna um mecanismo funcional para a gestão de conflitos e a perpetuação de um equilíbrio favorável aos governos e às elites, mesmo diante de crises e da retração da agenda social.

A pergunta de pesquisa central desta tese foi: “Por qual(is) razão(ões) o regionalismo consensuado nos anos 2000 não se sustentou política e socialmente na década posterior?” Nossa pesquisa reafirma sua hipótese central de que “os mecanismos e as agendas dos anos 2000 não se sustentaram porque foram um projeto implementado de forma contingente, sem alterar a estrutura decisória do Mercosul”. A tese afirma que a discussão sobre o futuro do Mercosul não deve se restringir à dicotomia intergovernamentalismo/supranacionalidade, mas focar no potencial vinculante — ou não — das políticas geradas pelo bloco. A forma da institucionalidade é secundária à força de suas decisões. Para que a integração avance e se democratize efetivamente, é imperativo ir além da mera criação de instituições e alinhar a agenda em torno de um projeto comum de integração.

O Mercosul, após três décadas, permanece um projeto inacabado, não por incapacidade, mas por desenho. Sua arquitetura intergovernamental, sua dependência de consensos presidenciais e sua seletividade temática não são acidentes, mas características estruturais que refletem um equilíbrio de forças. Como demonstrado ao longo deste trabalho, o bloco funciona para e por causa de interesses materiais das elites econômicas e políticas, que nele veem um instrumento para ampliar mercados, proteger setores estratégicos e projetar influência global. Enquanto isso, a participação social, ainda que valorizada como mecanismo de legitimação, raramente transcende o papel consultivo, esbarrando na falta de financiamento, transparência e poder vinculante.

A resiliência do Mercosul não deriva de sua solidez institucional, mas de sua plasticidade. Ele sobrevive porque se adapta: expande agendas em períodos de convergência ideológica (como a “onda progressista” dos anos 2000) e retrai-se a um núcleo comercial em momentos de divergência (como nos governos recentes). Essa flexibilidade, porém, tem um custo. A incapacidade de internalizar normas, a fragmentação da união aduaneira e a marginalização de pautas sociais revelam um regionalismo líquido, em que compromissos são temporários e a soberania nacional permanece intocável.

Foros como o FCES, a REAF e o SGT-10 provam que, mesmo com limitações, a integração gerou espaços nos quais atores sociais conquistaram visibilidade e articularam demandas regionais. Nesse cenário, os avanços obtidos por meio das estruturas de participação social pelos atores sociais e econômicos não devem ser vistos como a negação dessa estrutura, mas como uma prova da complexidade que o Mercosul desenvolveu ao longo das décadas.

A emergência e o posterior esgotamento do ciclo pós-hegemônico nos anos 2000 geraram uma descontinuidade nas suas organizações e nos mecanismos de integração e cooperação. Essa dinâmica não linear levantou a questão de por que o regionalismo

consensuado nos anos 2000 não se sustentou política e socialmente após esse ciclo. A hipótese que nos guiou durante a pesquisa indica para a intencionalidade da manutenção de institucionalidades flexíveis e de baixo poder vinculante, sem expectativas de mudanças no processo decisório regional que atende aos interesses hegemônicos do bloco no poder.

Nesse sentido, pensar o futuro do Mercosul implica reconhecer que a verdadeira transformação do bloco não virá de reformas institucionais isoladas, mas da disposição política de seus membros em superar disputas históricas e construir bases de convergência duradouras. É necessário ampliar o debate público sobre as finalidades do regionalismo, envolvendo diferentes setores da sociedade civil, para que o próprio conceito de integração seja ressignificado à luz dos desafios contemporâneos, como a emergência de novas pautas ambientais, tecnológicas e de direitos humanos.

A experiência acumulada nos últimos trinta anos demonstra que, embora a flexibilidade do Mercosul permita sua sobrevivência, o fortalecimento dos mecanismos de participação e deliberação pode assegurar avanços concretos para o aprofundamento democrático do bloco. Portanto, a efetivação de processos mais transparentes, inclusivos e dotados de real capacidade de influenciar a tomada de decisão pode ser o caminho para transformar o regionalismo sul-americano em uma plataforma capaz de responder efetivamente aos interesses plurais de suas sociedades.

Apesar das pressões conjunturais, o Mercosul preserva um grau significativo de interdependência entre os Estados-membros. A efetivação de processos mais transparentes, inclusivos e com real capacidade de influenciar a tomada de decisão é o caminho para transformar o regionalismo sul-americano em uma plataforma que responda aos interesses plurais de suas sociedades. Em última instância, a evolução do Mercosul dependerá menos das estruturas herdadas e mais da vontade coletiva de seus membros em adaptá-las e, quando necessário, reinventá-las, para garantir que a integração não seja apenas um projeto de algumas elites, mas um empreendimento genuinamente compartilhado entre os povos da região.

Em síntese, reiteramos que o argumento central desta tese é que o regionalismo sul-americano é estruturalmente limitado porque sua baixa institucionalidade é uma característica deliberada, e não uma falha. As agendas sociais dos anos 2000 foram implementadas de forma a não alterar essa estrutura, pois ela serve aos interesses de atores econômicos hegemônicos que se beneficiam de um processo de integração restrito à esfera comercial. Em oposição, atores sociais projetam uma integração ampla e de base popular, mas encontram nessa mesma estrutura a principal barreira para a materialização de seus objetivos. Com isso, o Mercosul continuará a ser um reflexo direto das forças que moldam suas nações.

REFERÊNCIAS

- ADLER, E. Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates. *In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. Handbook of International Relations*. Cap. 5, p. 112-144. Londres: SAGE, 2013.
- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, ago. 1999.
- AGOSTINIS, G.; NOLTE, D. Resilience to crisis and resistance to change: a comparative analysis of the determinants of crisis outcomes in Latin American regional organizations. **International Relations**, v. 27, n. 1, 29 dez. 2021.
- AGUIAR, C. M. Regimes internacionais e o regionalismo aberto da Cepal. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 9-35, jun. 2003.
- AMBIENTALISTAS voltam a alertar para perigos do acordo UE-Mercosul. **Amigos da Terra**, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://amigasdaterrabrasil.org.br/?p=5747>. Acesso em: 9 dez. 2025.
- ARAÚJO NETO, W. C. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. *Entrevista online*, 7 jul. 2025.
- AYERBE, L. F. A Nova Ordem Hegemônica e a Governabilidade nas Américas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 24/25, p. 34-51, 2002.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/two-faces-of-power/1/0642CFB6AFD6EBF4312DF34CF1556671>. Acesso em: 30 nov. 2025.
- BAPTISTA, J. V. M. **A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — UNESP/UNICAMP/PUC, São Paulo, 2020.
- BAPTISTA, J. V. M.; BERTOLUCCI, A. C. Guinada à Direita e o Futuro do Mercosul: velhos atores e novos blocos de poder. *In: SOUZA, H. G.; SCHWENDENWEIN, G.; HOLANDA, M. F.; GUALDA, S. M. G. (orgs.). América latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região*. Campos dos Goytacazes: Asociación latino-americana de Ciência Política (ALACIP), 2020.
- BAPTISTA, J. V. M.; SIMAN, T. E. Dimensão humana e social do Mercosul: da institucionalização ao esvaziamento. **Brazilian Journal of International Relations**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 254-276, jan./jun. 2021.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto. Almedina Brasil, 2016.
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. de S. B. Fragmentação da Governança Regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, p. 6-39, 2019.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations. **APSA 2011 Annual Meeting Paper**, 2011.

BENTO, A. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. Entrevista *online*, 27 jan. 2025.

BERMAN, M. **Tudo O Que É Solido Desmancha No Ar**: a aventura da modernidade. Companhia das Letras, 1986. 385p.

BERNARDI, B. B. O conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BERRINGER, T. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. Tese de Doutorado — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BERRÓN, G. **Identidades e estratégias sociais na arena transnacional**: o caso do movimento social. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BICALHO, E. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. Entrevista *online*, 6 fev. 2025.

BOTTO, M. América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. **CONfines relacion. internaci. ciencia política [online]**, v. 11, n. 21, p. 9-38, 2015.

BOUZAS, R.; SOLTZ, H. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR. **Institut für Iberoamerika-Kunde**, Working Paper nº 1, ago. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto Nº 65.233, de 26 de setembro de 1969. Autoriza o funcionamento no Brasil da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT), sediada na cidade do México, no México. **Diário Oficial da União (On-line)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65233.html. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRESSAN, R. N. Elites políticas, integração regional e política externa. **Revista Estudos Políticos**, v. 6, p. 228-253, 2015.

BRESSAN, R. N. O desafio democrático para a integração Latino-americana. *In*: 3º Encontro Nacional ABRI, **Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2011 (Anais).

BREXIT gera consequências diretas e indiretas para economia global. **FecomercioSP**, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/brexit-gera-consequencias-diretas-e-indiretas-para-economia-global>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRICEÑO RUIZ, J.; LOMBAERDE, P. Regionalismo latino-americano: Produção de saber e criação e importação de teoria. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.** [online], v. 18, n. 2, p. 262-284, 2018.

BRICEÑO-RUIZ, J. El MERCOSUR tras 30 años: un largo debate sobre la integración que se quiere. **Integrar**, n. 127, abr. 2021.

BRICEÑO-RUIZ, J. Projeção, fragmentação e justaposição de processos Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 16-21, 2016.

BRICEÑO-RUIZ, J. Times of Change in Latin American Regionalism. **Contexto Internacional**, v. 40, n. 3, set./dez. 2018.

BRICEÑO-RUIZ, J.; HOFFMANN, A. R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 40, n. 1, p. 48-62, 2015.

BRICEÑO-RUIZ, J.; HOFFMANN, A. R. The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead. In: GUILHERME, B. S.; GHYMERS, C.; GRIFFITH-JONES, S.; HOFFMANN, A. R. (orgs.). **Financial Crisis Management and Democracy: Lessons from Europe and Latin America**. Cham: Springer International Publishing, 2021, v. 1, p. 281-293.

BRINGEL, B.; FALERO, A. Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 269-288, Maio/Ago. 2008.

BROCH, A.; FACCO, L. V. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. Brasília, 5 fev. 2025.

BUDINI, T. F. **Encontros com o Mercosul**: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. 2015. Tese de Doutorado — Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BURNS, T. R.; CARSON, M. Actors, Paradigms, And Institutional Dynamics: The Theory of Social Rule Systems Applied to Radical Reforms. In: HOLLINGSWORTH, R.; MULLER, K. H.; HOLLINGSWORTH, E. J. (eds). **Advancing Socio Economics: An Institutional Perspective**. Oxford: Rowman and Littlefield, 2002.

CAPORASO, J. A. Regional Integration Theory: understanding our past and anticipating our future. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (orgs.). **European integration and supranational governance**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

CARRANZA, I. P. **Sociedade Civil: Novas Liberdades ou Novos Controles Sociais?** O papel comparado nos processos de construção regional: Mercosul e União Europeia. 2001. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

CARRAU, N. **La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur**: Un actor con mirada regional en el Mercosur. Uruguai: Friedrich Ebert Stiftung, abr. 2018.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.

CAVARIANI, C. O Grupo Brasil: experiência de empresários brasileiros na Argentina. *In*: WANDERLEY, L. E; VIGEVANI, T. (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: Educ, Unesp, 2005.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções da 15ª Plenária Nacional da CUT**, 2017.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções e moções do 10º Congresso Nacional da CUT**, 2009.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções e moções do 13º Congresso Nacional da CUT**, 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções e moções do 14º Congresso Nacional da CUT**, 2023.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções e moções do 9º Congresso Nacional da CUT**, 2006.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe** – La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago: Nações Unidas, 1994.

CÉSARIS, L. E. U. **Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: *path dependence*, agência e mudança institucional**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. 147p.

CNI DEFENDE que países do Mercosul permitam flexibilidade para negociar acordos comerciais. **Portal da Indústria**, 16 de jul. de 2015. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/cni-defende-que-paises-do-mercossul-permitam-flexibilidade-para-negociar-acordos-comerciais/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

CNI E BUSINESSEUROPE anunciam apoio ao acordo Mercosul-EU. **Poder 360**, 12 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/cni-e-businesseurope-anunciam-apoio-ao-acordo-mercossul-ue>. Acesso em: 30 nov. 2025.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, Cambridge University Press, v. 44, n. 4, 2011.

COLLIER, D; COLLIER, R. B. **Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. 2. ed. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

COM Mercosul mais aberto ao mundo, Brasil teria oportunidade de aumentar sua participação na corrente de comércio internacional. **FercomercioSP**, 2 fev. 2023. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/com-mercossul-mais-aberto-ao-mundo-brasil-teria-oportunidade-de-aumentar-sua-participacao-na-corrente-de-comercio-internacional>. Acesso em: 1 dez. 2025.

COMINI, N. M.; FRENKEL, A. UNASUR on the edge. *In*: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. **Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective**. Routledge, 2020.

COMISSÃO de Finanças e Tributação vai discutir reestruturação do Mercosul. **Agência FPA**, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/04/16/comissao-de-financas-e-tributacao-vai-discutir-reestruturacao-do-mercosul/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES FAMILIARES DO Mercosul AMPLIADO (COPROFRAM). **Declaración de Coprofam a la X Asamblea Ordinaria**. Montevideo, 15 jul. 2017.

CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES FAMILIARES DO Mercosul AMPLIADO (COPROFRAM). **Declaración de Coprofam/Carta de Santiago de Chile**, 1 set. 2006.

CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES FAMILIARES DO Mercosul AMPLIADO (COPROFRAM). **Declaración de la Coprofam**. Rosario, Argentina, 16 out. 1996.

CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES FAMILIARES DO Mercosul AMPLIADO. (COPROFRAM) **Declaración de la Coprofam en la V Asamblea Ordinaria**. Montevideo, 28 out. 2005.

CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES FAMILIARES DO Mercosul AMPLIADO (COPROFRAM). **Declaración de la Coprofam/Carta de Florianópolis**, 1 out. 1999.

CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES FAMILIARES DO Mercosul AMPLIADO (COPROFRAM). **Propuesta de la Coprofam al Consejo del Mercosur / Carta de Montevideo**, 15 dez. 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). **Acordo de Associação Mercosul – União Europeia: perspectivas do agro sobre as cestas ofertadas**. Brasília: Sistema CNA, 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). **O Futuro é Agro - Plano de Trabalho - 2018 a 2030**. Brasília: Sistema CNA, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). **O que esperamos do próximo presidente 2015-2018**. Brasília: Sistema CNA, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A indústria e o Brasil**. Brasília: CNI, 2010. 235 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento**. Brasília: CNI, 2002. 150p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Mercosul: as dificuldades da agenda interna e o avanço do comércio**. Brasília, CNI, 2005. 21p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **OMC: o fracasso da Rodada Doha prejudica o Brasil** (Declaração). Brasília: CNI, 24 jul. 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). Comércio e Serviços impulsionam o Mercosul. **Valor Econômico**, 17 out. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/cnc/noticia/2019/10/17/comercio-e-servicos-impulsionam-mercosul.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). **CNC Notícias**. Rio de Janeiro: CNC, Ano XXIII, n° 256, abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). **Anais do 11º Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais**. Brasília, mar. 2013.

CONFEDERAÇÃO SINDICAL DAS AMÉRICAS (CSA). **Plataforma de Desenvolvimento das Américas**, 2014.

CONFEDERAÇÃO SINDICAL DAS AMÉRICAS (CSA). **Plataforma de Desenvolvimento das Américas (atualização)**, 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA CLASSE TRABALHADORA (Assembleia) (CONCLAT). **Agenda da Classe Trabalhadora: pelo desenvolvimento com soberania, democracia e valorização do trabalho**. São Paulo, jun. 2010.

CONSELHO DE CÂMARAS DE COMÉRCIO DO Mercosul (CCCM). **CI23 Mercosul: Conferência de Comércio Internacional e Serviços do Mercosul**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2023. 195p.

CONSELHO INDUSTRIAL DO Mercosul (CIM). **Declaração Conjunta no Marco do 30º Aniversário do Mercosul**, 2021.

COORDENADORA DAS CENTRAIS SINDICAIS DO CONE SUL (CCSCS). **Declaração da CCSCS em defesa da democracia**, julho de 2015.

COORDENADORA DAS CENTRAIS SINDICAIS DO CONE SUL (CCSCS); Confederação Europeia de Sindicatos (CES). **Comunicado Conjunto el Acuerdo de Asociación Birregional entre la Unión Europea y el Mercosur**, 2021.

COORDENADORIA LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DO CAMPO (CLOC). **Declaración de Argentina: VI Congreso de la CLOC**, abr. 2015.

COORDENADORIA LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DO CAMPO (CLOC). **Declaración de Brasília: II Congreso de la CLOC**, nov. 1997.

COORDENADORIA LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DO CAMPO (CLOC). **Declaración de Guatemala: IV Congreso de la CLOC**, out. 2005.

COORDENADORIA LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DO CAMPO (CLOC). **Declaración de México: III Congreso de la CLOC**, ago. 2001.

COORDENADORIA LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DO CAMPO (CLOC). **Declaración Política del VII Congreso de la CLOC**, jul. 2019.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

CORRÊA, L. R. **Disseram que voltei americanizado**: Relações sindicais Brasil-Estados Unidos na ditadura militar. Campinas: Editora Unicamp, 2017.

COX, R.W. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 12, n. 2, 1983.

COX, R.W. **Production, Power, and World Order**: Social Forces in the Making of History. New York: Columbia University Press, 1987.

COX, R.W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 10, nº 2, 1981.

CULPI, L.A. A participação da Sociedade Civil nas instituições comunitárias do Mercosul (1991–2010). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 3, n. 1-2, 2012.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S.. Transnational Process and Social Activism: An Introduction. In: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. **Transnational protest and global activism**. Rowman and Littlefield Publiser, 2005.

DESMARAIS, A. A. **La Vía Campesina**: Globalization and the power of peasants. Canadá: Fernwood Publishing, 2007.

DEUTSCH, K. *et al.* **Integración y formación de comunidades políticas**. Buenos Aires: INTAL-BID, 1966.

DINIZ, E. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 17, out. 2010.

DRUMMOND, M. C. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 273-295, jan./jun. 2011.

ENCONTRO debate Mercosul e União Europeia. **Revista Mercosul Negócios**, 4 de out. de 2017. Disponível em: <http://www.mercosulnegocios.com.br/pages/noticias-mercopol/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

FARIA, V. D. **Política Externa e Participação Social**: Trajetórias e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2017.

FECOMERCIOESP vê “grande frustração” se o acordo Mercosul-UE não for assinado. **Portal Comex do Brasil**, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://comexdobrasil.com/fecomerciosp-ve-grande-frustracao-se-o-acordo-mercopol-ue-nao-for-assinado/>. Acesso em: 1 dez. 2025.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES RURAIS DO Mercosul (FARM). **Declaração da FARM ao CAS**, Montevideu, 7 out. 2003.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES RURAIS DO Mercosul (FARM). **Declaração da FARM ao CAS**. Montevideu, 28 jul. 2005.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES RURAIS DO Mercosul (FARM). **Declaração da FARM ao CAS**. Montevideu, 12 ago. 2009.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES RURAIS DO Mercosul (FARM). **Declaração da FARM ao CAS**. Montevideu, 23 nov. 2011.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES RURAIS DO Mercosul (FARM). **Declaração de Buenos Aires** (Reunião do Conselho Diretivo da FARM). Montevideu, 1 ago. 2008.

FERNANDES, B. M. Vía Campesina. *In*: SADER, E.; JINKINGS, I. (orgs.). **Latinoamericana**: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERREIRA, G. A. G. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 196-218, dez. 2019.

FERREIRA, G. A. G. Políticas de Desenvolvimento no Mercosul: O Fundo da Agricultura Familiar (FAF-Mercosul). **Anais da II Semana de Pós-graduação em Ciência Política da UFSCAR**, São Carlos: UFSCAR, 2021.

FETRAF participa da XVIII Cúpula Social do Mercosul. **Portal CONTRAF-BRASIL**, 17 jul. 2015. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/noticias/fetra-f-participa-da-xviii-cupula-social-do-merc-sul-2626/>. Acesso em: 5 dez. 2025.

FIESP vê “oportunidade histórica” com acordo UE-Mercosul. **Exportadores Brasileiros**, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://www.exportadoresbrasil.com/post/fiesp-ve-oportunidade-historica-com-acordo-ue-merc-sul-pt/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

FORÇA SINDICAL (FS). **Resoluções do 6º Congresso Nacional da Força Sindical**, 2009.

FORÇA SINDICAL (FS). **Resoluções do 8º Congresso Nacional da Força Sindical**, 2017.

FORÇA SINDICAL (FS). **Resoluções do 9º Congresso Nacional da Força Sindical**, 2021.

FÓRUM pede negociação mais agressiva. **Portal BeefPoint**, 10 set. 2003. Disponível em: <https://www.beefpoint.com.br/forum-pede-negociacao-mais-agressiva-3150/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

FRANCO, F. C. Que oportunidades o acordo traz para o Setor Agroalimentar brasileiro? *In*: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG. **Acordo Mercosul-União Europeia**: Análise de impactos setoriais no Brasil. São Paulo: ago. 2020.

FUSER, I. Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, 2017.

GARCIA, G. F. C. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. Entrevista *online*, 11 abr. 2025.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Harvard University, 2005.

GERSON, K.; HOROWITZ, R. Observation and Interviewing: Options and Choices in Qualitative Research. In: MAY, T. (ed.). **Qualitative Research in Action**. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 2002.

GOMIDE JUNIOR, N. **Participação Social em Organizações Internacionais: O Caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, v. 3. Tradução de Ivete Simionatto e Maria del Carmen Cortizo, Giovanni Semeraro. Rio de Janeiro, IGS-Brasil, 2024.

GRAMSCI, A. Escritos pré-carcerários e Do caderno de cárcere (1929-1935). In: COUTINHO, C. N. (org.). **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRANATO, L. Estado, Sociedad e Integración Regional: Un estudio sobre el componente relacional del Mercosur (2003-2015). **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 11, p. 18, 2017.

GRANATO, L. Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. **Izquierdas**, n. 49, 2020.

GRANATO, L.; UBERTI, G. B.; MENDER, K. R. O Mercosul e a Burguesia Agrária Brasileira no período 2016-2020. **Revista InterAção**, v. 12, n. 1, Jan/Jun 2021.

GRANATO, L.; BATISTA, I. R. O Estado Brasileiro e os Interesses de Classe na Reformulação do Mercosul (2003-2010). **Revista tempo do mundo**, n. 26, ago. 2021.

GRANATO, L.; BATISTA, I. R. Regionalismo e desenvolvimento na América do Sul. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 201-222, maio-ago, 2018.

GREENPEACE. **EU-Mercosur: A nightmare for nature**. Hamburg: Greenpeace Office, 2023.

GUIMARÃES FILHO, C. Agronegócio saúda a Venezuela. **Gazeta do Povo**, 30 jul. 2012. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/agronegocio/agricultura/agronegocio-sauda-a-venezuela-305lwruwuiff502aarg0c021k/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

HAAS, E. **The uniting of Europe**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HAAS, P. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HANSEN, L. **Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war**. Routledge, 2013.

HOFFMANN, A. R. Mercosur between resilience and disintegration. *In*: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. **Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective**. Routledge, 2020.

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

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, v. 17, n. 1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, janeiro-julho, 1995.

IANNI, O. **Estado e planejamento no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

INSTITUTO DE DEFESA DE CONSUMIDORES (IDEC). **Histórico e conquistas**. [2025]. Disponível em: <https://idec.org.br/historico-e-conquistas>. Acesso em: 5 dez. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial — Proposta IEDI**. São Paulo: IEDI, out. 1998.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Comércio Exterior — O caminho para um Brasil mais competitivo**. São Paulo: IEDI, ago. 2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Uma nova agenda para a Política de Comércio Exterior do Brasil**. São Paulo: IEDI, 2015.

INTEGRAÇÃO REGIONAL: mais direitos e mais participação para as mulheres. **Marcha Mundial das Mulheres**, 18 jul. 2015. Disponível em: <https://marchamundialdasmulheres.org.br/integracao-regional-mais-direitos-e-mais-participacao-para-as-mulheres/>. Acesso em: 9 dez. 2025.

JAEGER JUNIOR, A. Mercosul: Ameaças e Oportunidades. **Direito em Debate**, Ano X, n. 16/17, jan./jun. 2002.

JESSOP, B. Challenges to the state, economic and political crises, and state restructuring. **Policy & Politics**, v. 43, n. 4, 2015.

JESSOP, B. **The State: Past, Present, Future**. Cambridge: Polity Press, 2016.

KALDOR, M. The Idea of Global Civil Society. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs), v. 79, n. 3, p. 583-593, mai. 2003.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

KRASNER, S. D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 20, n. 42, p. 93-110, Curitiba, jun. 2012.

LANZANA, A. Desafios para a modernização e a retomada do desenvolvimento. **FecomercioSP**, 8 out. 2018. Disponível em: <http://www.fecomerciosp.com.br/conselhos/conselho-de-economia-empresarial-e-politica/noticias/desafios-para-a-modernizacao-e-a-retomada-do-desenvolvimento-por-antonio-lanzana>. Acesso em: 30 out. 2024.

LIMA, M. R. S. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201, dez. 2013.

LISBOA, M. T.; SILVA, R. A. *Path dependence* na inserção internacional da Guiana. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 123-147, 2017.

LOPES, A. O.; MCDONAGH, T. **Ten Years After the Defeat of the Free Trade Area of the Americas (FTAA)** — Lessons for Current Struggles. *[s.l.]: [s.n.]*, 2015.

LOPES, F. Em busca do protagonismo no mundo. **Problemas brasileiros**, 18 mai. 2022. Disponível em: <https://revistapb.com.br/comercio-exterior/em-busca-do-protagonismo-no-mundo/>. Acesso em: 1 dez. 2025.

LOUIS, M. Who Decides? Representation and Decision-Making at the International Labour Organization. In: GIRONDE, C.; CARBONNIER, G. (eds.). **The ILO @ 100**, International Development Policy, Series n. 11. Geneva/Boston: Graduate Institute Publications, 2019.

LOUISE, F. Conselho Industrial do Mercosul lista prioridades para governos. **Agência de Notícias da Indústria**, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/conselho-industrial-do-mercossul-lista-prioridades-para-governos-do-bloco/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

LUCIANO, B. T.; CAMPOS, A.S.S. Supranationalism as a taboo: analysing the 30 years of Mercosur's institutional development. **BJIR**, Marília, v. 10, n. 1, p. 102-124, jan./abr. 2021.

MAHONEY, J. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570-97, nov. 2012.

MALAMUD, A. ¿Se está muriendo la democracia? **NUEVA SOCIEDAD**, n. 282, julio-agosto, 2019.

MALAMUD, A. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, fev. 2005.

MALAMUD, A. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, F. (ed.). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.

MALAMUD, A.; Gardini, G. L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v. 47, n. 1, p. 116-133, 2012.

- MANCUSO, W. P.; OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 69, p. 147-172, 2006.
- MARANHÃO, R. O Estado e a política populista no Brasil (1954-1964). In: FAUSTO, B. (org.). **História geral da civilização brasileira**. Tomo III – O Brasil Republicano. São Paulo: DIFEL, 1986.
- MARCH, J. G; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: BINDER, S. A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, jun. 2008.
- MARCH, J. G; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, set. 1984.
- MARIANO, K. L. P. **A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.
- MARIANO, K. L. P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, nº 50, 1995.
- MARIANO, K. L. P. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, Jul-Dez 2013.
- MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 64, n. 2, 2021.
- MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. **Liquid Regionalism in the Americas**: An Analysis of Contemporary Regional Developments. Springer Cham, United Nations University Series on Regionalism, 2025. 157p.
- MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. Impactos sobre a integração regional e o futuro do Mercosul. In: **ACORDO Mercosul-união Europeia**: Análise de impactos setoriais no Brasil. Friedrich Ebert Stiftung, ago. 2020.
- MARIANO, K. L. P.; MENEZES, R. G. Três décadas de Mercosul: Institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova**, São Paulo, n. 112, p. 147-179, 2021.
- MARIANO, K. L. P.; NEVES, B. C. El regionalismo sudamericano y el giro a la desintegración: algunas reflexiones. **Foro Internacional** (FI), v. LXII, n. 1, cuad. 247, 2022.
- MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO C. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, 2020.
- MARIANO, M. P. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

- MARIANO, M. P.; FERREIRA, G. A. G; NEVES, B. C. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 31, 2023.
- MARIANO, M. P.; RAMANZINI JR., H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de Sociologia e Política (UFPR)**, v. 20, p. 23-41, 2012.
- MARTINEZ, E. D. M.; MACHADO, J. G. A Dimensão Social da Integração Mercosulina: uma análise sobre o projeto Mercosul Social. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados**, v. 6. n. 12, jul./dez. 2017.
- MARTINS, J. R. V. Mercosul: a Dimensão Social e Participativa da Integração Regional. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, 2014.
- MARTINS, M. A. F; PENNAFORTE, C. Mercosul, 25 anos depois: os problemas estruturais e o impacto da mudança de conjuntura. **L'Espace Politique [online]**, n. 31, 2017.
- MASON, J. Qualitative Interviewing: Asking, listening and interpreting. In: MAY, T. (ed.). **Qualitative Research in Action**. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 2002.
- MEIRELLES, F. S. O agronegócio na atual política. **CNA Brasil**, 1 de jul. 2016. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/artigos/o-agronegocio-na-atual-politica>. Acesso em: 25 nov. 2025.
- MELLO, F. C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. **Perspectivas**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, jan. 2002.
- MERCOSUL é importante para o Brasil e para a indústria, diz CNI. **Portal da Indústria**, 25 out. 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/mercosul-e-importante-para-o-brasil-e-para-a-industria-diz-cni>. Acesso em: 30 abr. 2025.
- MIJARES, V. M.; NOLTE, D. Regionalismo post-hegemónico en crisis. Por qué la Unasur se desintegra. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105-112, 2018.
- MINEIRO, A. S. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. Entrevista *online*, 3 fev. 2025.
- MIOLA, J. Déficit democrático e participação social no Mercosul. In: GOROSITO, M. M.; ALLENDE, R. A. **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración**. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ, 2017.
- MITRANY, D. The functional approach to world organization. **International Affairs**, v. 24, n. 3, p. 350-363, jul. 1948.
- MONTEIRO, N. L. **A construção da transversalidade da perspectiva de gênero no Mercosul: alcances e limitações a partir das relações de poder**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). João Pessoa: Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513–553, Outono 1997. Disponível em: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

MORI, S; RODRIGUES, P. **Não podemos ficar para trás, essa é a hora de fechar acordos**. Brasília: Portal CNA, 2023. Disponível em: <https://cnabrazil.org.br/publicacoes/artigo-nao-podemos-ficar-para-tras-essa-e-a-hora-de-fechar-acordos>. Acesso em: 30 nov. 2025.

NASSAR, A. M. Sem espaços para desculpas. **O Estado de São Paulo**, 20 fev. 2013. Disponível em: <http://www.iconebrasil.com.br/publicacoes/artigos>. Acesso em: 25 nov. 2023.

NEUMANN, I. B. Discourse analysis. *In*: KLOTZ, A.; PRAKASH, D. **Qualitative methods in international relations**. London: Palgrave Macmillan, 2008.

NICÁCIO, A.; LOUISE, F. Acordo Mercosul-UE é prioridade para mais de 75% da indústria, aponta CNI. **Agência de Notícias da Indústria**, 1 nov. 2023. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/acordo-mercosul-ue-e-prioridade-para-mais-de-75-da-industria-aponta-cni/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

NOLTE, D. Regional Governance from a Comparative Perspective. *In*: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, Víctor. **Economy, Politics and Governance Challenges**. New York: Nova Science Publishers, 2016.

NOLTE, D.; WEIFFEN, B. How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 64, n. 2, 2021.

NOLTE, D.; WEIFFEN, B. Introduction: regionalism under stress. *In*: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. **Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective**. [s.l.]: Routledge, 2020.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa?. **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. C.; DIZ, J. B. M. Análise do Acordo Mercosul-União Europeia sob a sua perspectiva histórica negocial: o papel dos atores não estatais no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Belém, v. 5, n. 2, p. 58-79, jul/dez. 2019.

OLIVEIRA, A. J. O Governo do PT e a ALCA: Política Externa e Pragmatismo. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003.

OLIVEIRA, M. F. **Mercosul**: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

OLIVIERI, A. G. **A política ambiental na construção do Mercosul (1991-1994): emergência do problema e tentativas de institucionalização do denominado “período de transição”**. 1995. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

OLIVO, C. Continuidade do Mercosul está sob risco com Bolsonaro, dizem analistas. **CBN**, 2 nov. 2018. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/224686/especialistas-veem-preferencias-de-bolsonaro-como-.htm>. Acesso em: 1 dez. 2025.

ONUF, N. Worlds of Our Making: The Strange Career of Constructivism in International Relations. In: DONALD, J. (ed.). **Visions of International Relations: Assessing an academic Field**. Puchala. Columbia: University of South Carolina Press, 2002.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, 2006.

PANZINI, F. S. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. Entrevista *online*, 26 fev. 2025.

PARLAMENTARES querem reavaliação das normas que regem Acordo do Mercosul. **Agência FPA**, 10 nov. 2017. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2017/11/10/parlamentares-da-fpa-apresentam-decreto-legislativo-para-alterar-relacoes-comerciais-do-mercosul/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, n. 52, suppl. 1, 2014.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **Am. Polit. Sci. Rev.**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIERSON, P. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

POZO, P. C. El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. **Revista de Fomento Social**, v. 74, n. 3, p. 349-368, 2019.

PRESTES a completar 30 anos, Mercosul conclui negociações sobre acordo de comércio eletrônico. **FecomercioSP**, 15 fev. 2021. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/prestes-a-completar-30-anos-mercosul-conclui-negociacoes-sobre-acordo-de-comercio-eletronico>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RATHBUN, B. C. "Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities". In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. E.; COLLIER, D. (eds). **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

REUNIÃO discute Programa Mercosul Social e Participativo. **Portal CONTRAF-BRASIL**, 4 mai. 2012. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/noticias/reuniao-discute-programa-mercosul-social-e-participativo-22f6/>. Acesso em: 5 dez. 2025.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping Regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais**. 2016. Dissertação de Mestrado — PPGR San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, 2016.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D.. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. The case of Latin America. London: Springer, 2012.

RITTNER, D. Para CNA, europeus querem “asfixiar” agronegócio brasileiro e ainda não havia condições de fechar acordo UE-Mercosul. **CNN Brasil**, 6 de dez. de 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/para-cna-europeus-querem-asfixiar-agronegocio-brasileiro-e-ainda-nao-havia-condicoes-de-fechar-acordo-ue-mercosul/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RODRIGUEZ, G. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. Entrevista *online*, 29 jan. 2025.

SADER, E. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1988.

SALATI, P. O que o agro brasileiro tem a perder se o acordo Mercosul-União Europeia for por água abaixo. **G1**, 3 de fev. de 2024.
<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2024/02/03/o-que-o-agro-brasileiro-tem-a-perder-se-o-acordo-mercosul-uniao-europeia-for-por-agua-abaixo.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SANAHUJA, J. A. Crisis de globalización y hegemonía: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. **Pensamiento Propio**, Buenos Aires: CRIES, n. 45, año 22, p. 165-203, enero-junio 2017.

SANAHUJA, J. A. Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. In: SERBIN, A (coord.). **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial**: Poder, globalización y respuestas regionales. [s.l.]: Icaria Editorial, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2018. (Colección Pensamiento Propio).

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

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Revista Pensamiento Propio**, v. 44, año 21, 2016.

SANDERS, E. Historical Institutionalism. In: BINDER, S. A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, jun. 2008.

SANDHU, S. Neo-Institutional Theory. In: HEATH; R. L; JOHANSEN, W. **The International Encyclopedia of Strategic Communication**. [s.l.]: John Wiley & Sons, 2008.

SANT'ANNA, D M. **Cúpula Social do Mercado Comum do Sul (Mercosul)**: breves informações (Nota Técnica). Rio de Janeiro: CNC, jan. 2009.

SANTOS, A. O. A liberdade de comércio e os produtos agrícolas. **Jornal do Commercio**, [s.l.], 22 set. 2005.

SANTOS, A. O. O Brasil e ALCA. **Jornal do Commercio**, [s.l.], 17 maio 2003.

SANTOS, B. S. **O Fórum Social Mundial**: manual de uso. [s.l.]: Madison, 2004.

SANTOS, L. B. **As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia**: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil. 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — UNESP/UNICAMP/PUC, São Paulo, 2018.

SANTOS, L. B. As Negociações do Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia: o posicionamento brasileiro e seus ímpetus de negociação. *In*: **XVI Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul FoMerco** (Anais), 2017.

SARTI, F.; CASTILHO, M. Impactos sobre a Indústria Brasileira. *In*: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES). **Acordo Mercosul-União Europeia**: Análise de impactos setoriais no Brasil. São Paulo: ago. 2020.

SCHMIDT, J. A. **Mercosul e a Política de Proteção Ambiental**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

SERBIN, A. América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. *In*: SERBIN, A (coord.). **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial**: Poder, globalización y respuestas regionales. [s.l.]: Icaria Editorial, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2018. (Colección Pensamiento Propio)

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

SERBIN, A; MARTÍNEZ, L; RAMANZINI JR, H. El regionalismo post-liberal em América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuário de La integración regional de América Latina y el grand Caribe**, 2012.

SIL, R.; KATZENSTEIN, P. J. **Beyond paradigms**: analytic eclecticism in the study of world politics. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2010.

SILBERFELD, J. C. E. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista. *Entrevista online*, 2 abr. 2025.

SILVA, E. C. **Atuação do empresariado brasileiro no governo Lula**: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais. 2011. Dissertação de Mestrado — Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

SKOCPOL, T. Why I Am an Historical Institutional. **Polity**, v. 28, n. 1, p. 103-106, Outono, 1995.

TALLBERG, J; JÖNSSON, C. Opening up to civil society: access, participation, and impact. *In*: EDGAR, A. D. **Handbook on Governance in International Organizations**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

TALLBERG, J; JÖNSSON, C. Transnational Actor Participation in International Institutions: Where, Why, and with What Consequences. *In*: TALLBERG, J; JÖNSSON, C. **Transnational Actors in Global Governance**: Patterns, Explanations, and Implications. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES (UGT). **Resoluções 4º Congresso Nacional da UGT** “Quarta Revolução Industrial, o Futuro do Trabalho e a Ação Sindical”, 2019.

UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM Mercosul (UPS). **As Cúpulas Sociais do Mercosul II: Declarações e Documentos de Trabalho**, 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercossul-ii-declaracoes-e-documentos-de-trabalho/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

VALENTE, V. V. **Feminismos en América Latina: Su aporte a la política y a la democracia**. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales-UNMSM, jul. 2008.

VAN LEEUWEN, T. **Discourse and Practice: New Tools for Discourse Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas, dilemas. **CEPAL: SERIE Comércio Internacional**, n. 82, p. 3-45, jul. 2007.

VELASCO JÚNIOR, P. A. M. Os empresários no Mercosul: distância ou participação? **Mural Internacional**, v. 6, n. 2, jul-dez., 2015.

VENTURA, D. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

VIGEVANI, T. **Mercosul: Impactos Para Trabalhadores e Sindicatos**. São Paulo: Editora LTr, 1998.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P.; MENDES, R. G. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 44-53, jan. 2002.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI JR., H. O brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da Política Externa nos últimos 30 anos. **Lua Nova**, São Paulo, 112: 15-54, 2021.

VIGEVANI, Tullo *et al.* Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517 a 552, 2014.

VIGEVANI, Tullo *et al.* Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

WANDERLEY, L. E. W. Mercosul e sociedade civil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, jan. 2002.

WEIFFEN, B. Stress factors and their impact on regionalism. In: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. **Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective**. Routledge, 2020.

WENDT, A. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, Primavera, 1992.

WENDT, A. Process and Structural Change. In: WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

APÊNDICE A — QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS

Objetivo 1: Visão Geral sobre o Mercosul (Abertura e considerações iniciais)

- 1) Como você define o Mercosul e qual sua importância para o Brasil, na sua opinião?
- 2) Quais foram, na sua visão, os principais marcos para o Mercosul durante a última década (2010-2020)?

Objetivo 2: Atuação dos atores no Mercosul

- 3) Falando especificamente sobre seu setor (se aplicável, adaptar conforme o público), qual a principal motivação de seu grupo em relação à integração regional promovida pelo Mercosul?
 - a. *Se para Atores Produtivos: Quais benefícios você acredita que o Mercosul trouxe para o setor empresarial brasileiro, especialmente em termos de comércio e investimentos?*
 - b. *Se para Atores Sociais: Como sua organização enxerga a importância do Mercosul para as questões sociais, trabalhistas ou ambientais? Acredita que a integração pode promover uma melhoria nessas áreas?*
- 4) Quais são, na sua opinião, as principais instâncias e espaços de participação social dentro do Mercosul?
- 5) Como você avalia a participação da sua organização nesses espaços?
- 6) Na sua avaliação, há uma representação equitativa dos interesses dos diferentes setores (empresariais, sociais etc.) no processo de tomada de decisão dentro do Mercosul?
- 7) Na sua opinião, os mecanismos de participação impactam na formação da agenda política, econômica e social do bloco?
- 8) Quais são as principais críticas ou desafios que sua organização enxerga no atual funcionamento institucional do Mercosul?
- 9) Qual a percepção sobre a expansão e posterior contração institucional do bloco nas últimas décadas?
- 10) Qual a importância da adesão de novos membros?
- 11) Qual o impacto das reuniões *online* para a qualidade da participação social?

Objetivo 3: Percepção sobre Benefícios e Desafios da Integração Regional

- 12) Quais são os principais benefícios que o Mercosul trouxe ao Brasil nos últimos anos?

- 13) Quais são os maiores desafios ou limitações que você percebe na integração regional dentro do Mercosul?
- 14) Na sua opinião, quais mudanças seriam necessárias para que o Mercosul tivesse mais eficácia e relevância na próxima década?
- 15) Qual a importância do diálogo com os segmentos sociais/produtivos dos outros países do bloco?
- 16) O diálogo com os segmentos sociais/produtivos dos outros países do bloco impacta nas posições da sua organização?

Objetivo 4: Relação nacional-regional

- 17) Como você enxerga a relevância do Mercosul para a estratégia política do Brasil nos últimos anos?
- 18) Houve mudanças significativas no posicionamento de seu grupo ou organização em relação ao Mercosul ao longo dos últimos anos?
- 19) Como as mudanças de políticas alteram os interesses do seu grupo ou setor?
- 20) Qual a sua expectativa em relação ao futuro do Mercosul?
- 21) Qual a relevância do engajamento da sociedade civil para o processo de integração e para a resiliência do Mercosul?

Objetivo 5: Considerações finais

- 22) Gostaria de acrescentar algo mais sobre o Mercosul ou sobre o papel do Brasil na integração regional?
- 23) Qual o impacto da centralidade dos executivos nacionais para a atuação da sociedade civil no Mercosul?
- 24) O que importa mais para a estratégia da organização: a agenda ou a institucionalidade?