

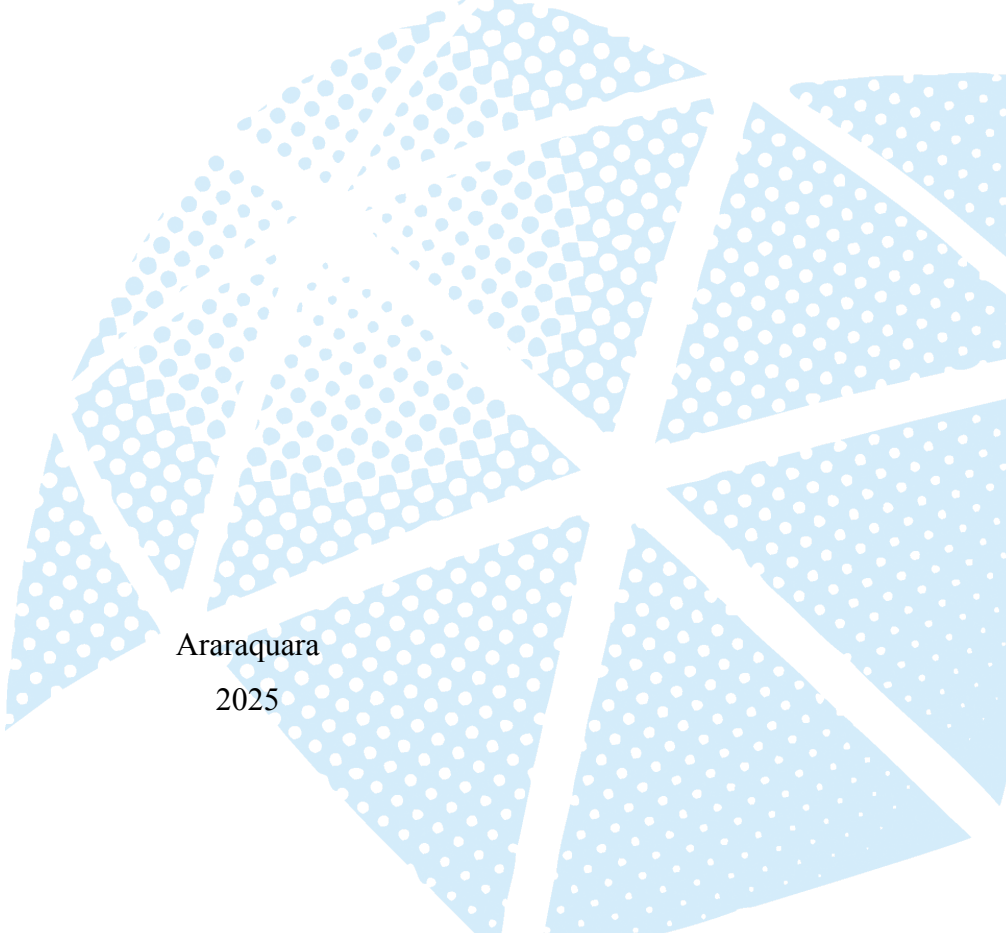
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara

NATANAEL GOMIDE JUNIOR

REGIONALISMO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
uma análise do Mercosul e da ASEAN (2003-2022)

Araraquara

2025



NATANAEL GOMIDE JUNIOR

REGIONALISMO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

uma análise do Mercosul e da ASEAN (2003-2022)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/Campus Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Ciência Política

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano

Araraquara

2025

G633r

Gomide Junior, Natanael

Regionalismo e Participação Social : uma análise do Mercosul e da ASEAN (2003-2022) / Natanael Gomide Junior. -- Araraquara, 2025
349 p. : il., tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano

1. Organizações Internacionais. 2. Regionalismo. 3. Participação Social. 4. Mercosul. 5. ASEAN. I. Título.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta pesquisa permite que os *policy-makers* e a sociedade civil pensem em formas de aprimoramento dos mecanismos e instrumentos de participação social em processos de regionalismos e de organizações internacionais de uma forma geral, permitindo uma maior e melhor interlocução entre os atores governamentais e não-estatais, o que por sua vez, contribui para que políticas públicas regionais sejam pensadas e implementadas de uma forma mais eficaz e eficiente.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research allows policy-makers and civil society to think of ways to improve the mechanisms and instruments of social participation in processes of regionalisms and international organizations in general, allowing for greater and better dialogue between governmental and non-state actors, which in turn, contributes to regional public policies being designed and implemented in a more effective and efficient way.

IMPACTO DE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta investigación permite a los formuladores de políticas y la sociedad civil pensar en formas de mejorar los mecanismos e instrumentos de participación social en los procesos de regionalismos y organizaciones internacionales en general, permitiendo un mayor y mejor diálogo entre actores gubernamentales y no estatales, lo que a su vez contribuye a que las políticas públicas regionales se diseñen e implementen de manera más efectiva y eficiente.

NATANAEL GOMIDE JUNIOR

REGIONALISMO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

uma análise do Mercosul e da ASEAN (2003-2022)

Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Ciência Política

Data da defesa: 28/03/2025

Banca Examinadora:

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

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Profª. Dra. Leticia Cordeiro Simões de Moraes Lima
Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Unilasalle/RJ)

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

Prof. Dr. Alexandre Ratsuo Uehara
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM/SP)

Dedico este trabalho para minha família, em especial a minha mãe, Edméia, minha avó Iraci e meu avô Agenor (*in memoriam*); a todos que acreditam no poder da educação enquanto força transformadora.

AGRADECIMENTOS

Apesar de individual, a concretização deste trabalho somente foi possível por meio da ajuda de muitos que cruzaram pelos meus caminhos durante toda a vida: familiares, professores, amigos e colegas. As palavras abaixo expressam apenas uma singela homenagem a todos que foram fundamentais durante esta jornada.

Agradeço a Deus, pela vida, força e proteção em todos os momentos.

Agradeço enormemente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão da bolsa de pesquisa (processo 146403/2021-5), condição essencial para o desenvolvimento desta pesquisa.

Sou grato a minha mãe, Edméia, por todo apoio material e psicológico durante toda a minha trajetória acadêmica. Seu incentivo foi essencial em momentos adversos. Sou muito grato por ter me ensinado o valor da perseverança. Espero que consiga em algum momento retribuir tamanho amor e confiança depositados em mim.

Aos meus avós maternos, Iraci e Agenor (*in memoriam*) por todo cuidado e amor desde sempre; pela torcida incondicional em todos os meus projetos. Vocês foram peças essenciais durante toda a minha trajetória de vida!

Agradeço a minha tia Valéria e prima Jéssica, que também sempre estiveram presentes em minha vida, torcendo por mim.

Ao meu pai, Élide e minha avó paterna Norma por todo apoio!

Agradeço ao Aldo (*in memoriam*), que embora não estivesse mais presente neste plano durante esta etapa, ensinou-me muito sobre a vida, ainda que em um curto tempo.

Agradeço aos amigos(as), em especial, à Caroline Ursolino, Natália Rosário e Michele Ribeiro que estiveram presentes durante toda a minha trajetória acadêmica, torcendo, auxiliando e dividindo a vida comigo em momentos bons e ruins.

Agradeço também aos amigos do doutorado por tornarem a jornada mais leve e fácil, em especial, à Janaina de Oliveira e Matheus Garcia de Moura.

Sou extremamente grato pela oportunidade de ter trabalhado durante quatro anos com a Professora Karina Mariano, referência nacional e internacional quando o assunto é Mercosul. Foi uma oportunidade incrível de crescimento não somente acadêmico e profissional, mas também pessoal. A professora Karina sempre nos ensinou sobre a importância do retorno à sociedade dos trabalhos desenvolvidos por nós; sobre o quão essencial é o trabalho em grupo e o reconhecimento de cada um em suas conquistas; sobre compartilhar e abrir espaços para que outras pessoas possam também somar e contribuir. Sou muito grato pela oportunidade!

Agradeço pelo trabalho conjunto ao lado dos colegas dos grupos de pesquisa GEICD e Observatório de Regionalismo (ODR), que foram essenciais na troca de ideias e experiências ao longo destes anos.

Sou muito grato à Unesp por toda a estrutura que pude usufruir durante estes anos. Senti muito orgulho de ter pertencido a esta universidade tão bem cuidada e estruturada que é. Sou enormemente grato pela oportunidade de ter desfrutado de uma universidade pública e gratuita de qualidade.

Agradeço em especial ao apoio dos funcionários da Seção Técnica de Pós-graduação da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr) que me auxiliaram, com agilidade e presteza, em todas as dúvidas burocráticas. Gratidão também aos funcionários(as) da Biblioteca.

Sou extremamente grato também à Tânia Manzolli, secretária do Departamento de Ciências Sociais, que me auxiliou em diversos momentos, durante três anos, quando atuei como professor pós-graduando. Agradeço à instituição pela oportunidade primaz de ter atuado como professor pós-graduando de Ciência Política, que se constituiu como um divisor de águas para a minha vida profissional. E neste sentido, agradeço aos alunos que tive contato e oportunidade de ser professor, e intercambiar ideias e experiências dos cursos de Administração Pública, Ciências Econômicas e Ciências Sociais da FCLAr. Foi um momento intenso de crescimento profissional e pessoal ao qual sou extremamente grato.

Agradeço também ao professor Milton Lahuerta, enquanto professor coordenador da área de Ciência Política, por toda a gentileza e trocas de ideias que tivemos durante esta etapa nos corredores.

Aos professores(as) que aceitaram participar de minha banca de defesa e que contribuíram imensamente com o desenvolvimento deste trabalho: Luís Alexandre Fuccille; Letícia Cordeiro Simões de Moraes Lima; Guilherme Augusto Guimarães Ferreira e Alexandre Ratsuo Uehara.

Agradeço aos professores da UFU, em especial, Isabela Garbin e Haroldo Ramanzini Júnior por terem me incentivado a seguir os meus estudos durante o doutorado.

Esta tese finaliza um momento ímpar na minha trajetória acadêmica e pessoal, ao qual sou extremamente grato pela oportunidade de desfrutá-la. Torço para que a Universidade pública prospere e cresça cada vez mais, visto que a educação se constitui como o pilar central e básico para promover transformações individuais e coletivas em um país marcado por enormes disparidades sociais, misérias e violências. Neste sentido, sou grato e reconheço tamanho privilégio!

RESUMO

Desde o final da Guerra Fria, normas liberais-democráticas começaram a se difundir mundo afora. A partir desse momento, as Organizações Internacionais (OIs) começaram a ser tensionadas a adotar medidas e instrumentos no sentido de democratizar os seus processos. Fruto deste processo, diversas OIs passaram a implementar políticas participativas para os atores não-estatais. Apesar destas inovações, diversos autores argumentam em torno da existência de um déficit democrático ou de legitimidade democrática das OIs, que não conseguiriam atender adequadamente aos interesses e preferências dos cidadãos comuns dos Estados-membros que as conformam. O objetivo central deste trabalho foi entender a dinâmica das políticas participativas na ASEAN e no Mercosul, com recorte temporal entre os anos de 2003 e 2022, buscando compreender o contexto institucional no qual estas políticas se desenvolveram e analisando as agendas construídas pelas lideranças regionais de cada regionalismo (Argentina, Brasil e Indonésia), e como isso influenciou a participação social. Para atingir este objetivo, utilizamos como metodologia o Estudo de Casos Múltiplos, e como técnicas de pesquisa, revisão bibliográfica da literatura especializada, análise documental e análise de conteúdo. À luz do Intergovernamentalismo liberal, pudemos concluir que apesar de uma maior abertura organizacional nesta trajetória histórica, os Estados permaneceram como centrais na ASEAN e no Mercosul ao desenharem institucionalmente mecanismos participativos com vistas a satisfazer os seus interesses e objetivos visando, sobretudo, a preservação das soberanias nacionais. Também identificamos que as lideranças regionais investigadas exerceram um papel significativo seja no fortalecimento ou enfraquecimento da agenda participativa em ambos os processos de regionalismos. Apesar das transformações pelas quais as políticas participativas passaram em ambos os regionalismos, no recorte temporal pesquisado, pudemos verificar que ainda falta a garantia de uma participação substantiva aos atores não-estatais, ou seja, oportunidades que garantam influência real sobre os processos e as decisões tomadas nessas OIs, tendo em vista que a participação social ocorre em mecanismos consultivos, distantes do processo decisório e fortemente dependentes das vontades políticas dos atores governamentais.

Palavras-chave: organizações internacionais; regionalismo; participação social; ASEAN; Mercosul.

ABSTRACT

Since the end of the Cold War, liberal-democratic norms began to spread around the world. From that moment on, International Organizations (IOs) began to be pressured to adopt measures and instruments in order to democratize their processes. As a result of this process, several IOs began to implement participatory policies for non-state actors. Despite these innovations, several authors argue about the existence of a democratic deficit or democratic legitimacy of the IOs, that would not be able to adequately meet the interests and preferences of the ordinary citizens of the Member States that make them up. The central objective of this work was to understand the dynamics of participatory policies in ASEAN and Mercosur with a time frame between the years 2003 and 2022, seeking to understand the institutional context in which these policies were developed and analyzing the agendas built by the regional leaders of each regionalism (Argentina, Brazil and Indonesia), and how this influenced social participation. To achieve this objective, we used the Multiples Cases Study as a methodology, and as research techniques, bibliographic review of the specialized literature, documentary analysis and content analysis. In the light of liberal intergovernmentalism, we could conclude that despite a greater organizational openness in this historical trajectory, the States remained central in ASEAN and Mercosur by institutionally designing participatory mechanisms with a view to satisfying their interests and objectives, aiming, above all, at the preservation of national sovereignty. We also identified that the regional leaders investigated played a significant role in either strengthening or weakening the participatory agenda in both regionalism processes. Despite the transformations that participatory policies have undergone in both regionalisms, in the time frame researched, we could verify that there is still a lack of guarantee of substantive participation by non-state actors, that is, opportunities that guarantee real influence on the processes and decisions made in these IOs, considering that social participation occurs in consultative mechanisms, distant from the decision-making process and strongly dependent on the political wills of government actors.

Keywords: international organizations; regionalism; social participation; ASEAN; Mercosur.

RESUMEN

Desde el final de la Guerra Fría, las normas liberales-democráticas comenzaron a extenderse por todo el mundo. A partir de ese momento, las Organizaciones Internacionales (OI) comenzaron a ser presionadas para adoptar medidas e instrumentos con el fin de democratizar sus procesos. Como resultado de este proceso, varias OI comenzaron a implementar políticas participativas para actores no estatales. A pesar de estas innovaciones, varios autores argumentan sobre la existencia de un déficit democrático o legitimidad democrática de las OI, que no podrían satisfacer adecuadamente los intereses y preferencias de los ciudadanos comunes de los Estados miembros que las forman. El objetivo central de este trabajo fue comprender la dinámica de las políticas participativas en la ASEAN y el Mercosur con un marco temporal entre los años 2003 y 2022, buscando comprender el contexto institucional en el que se desarrollaron estas políticas y analizando las agendas construidas por los líderes regionales de cada regionalismo (Argentina, Brasil e Indonesia), y cómo esto incidió en la participación social. Para lograr este objetivo, se utilizó como metodología el Estudio de Caso Múltiple, y como técnicas de investigación, la revisión bibliográfica de la literatura especializada, el análisis documental y el análisis de contenido. A la luz del intergubernamentalismo liberal, podríamos concluir que, a pesar de una mayor apertura organizativa en esta trayectoria histórica, los Estados siguieron siendo centrales en la ASEAN y el Mercosur a la hora de diseñar institucionalmente los mecanismos participativos para la satisfacción de sus intereses y objetivos, tendiendo, ante todo, a la preservación de la soberanía nacional. También identificamos que los líderes regionales investigados jugaron un papel significativo en el fortalecimiento o debilitamiento de la agenda participativa en ambos procesos de regionalismo. A pesar de las transformaciones que han sufrido las políticas participativas en ambos regionalismos, en el marco de tiempo investigado pudimos constatar que aún no existe una garantía de participación sustantiva de los actores no estatales, es decir, oportunidades que garanticen una influencia real en los procesos y decisiones que se toman en estas OI, considerando que la participación social ocurre en mecanismos consultivos, distantes del proceso de toma de decisiones y depende en gran medida de la voluntad política de los actores gubernamentales.

Palabras claves: organizaciones internacionales; regionalismo; participación social; ASEAN; Mercosur.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Método e técnicas de pesquisa	36
Figura 2 - Linha do tempo da área de estudo de Regionalismo, a partir do trabalho de Söderbaum (2015)	81
Figura 3 - Um crescente <i>gap</i> democrático: 16 anos de declínio democrático	87
Figura 4 - Palavras mais recorrentes nas declarações e documentos das Cúpulas Sociais do Mercosul	111
Figura 5 - Nuvem de palavras sobre crise no Mercosul	126
Figura 6 - Análise de <i>cluster</i> sobre crise no Mercosul	127
Figura 7 - Resumo da agenda participativa entre o Regionalismo Pós-hegemônico e Líquido no Mercosul	146
Figura 8 - Agendas priorizadas durante o governo Lula (2003-2006)	148
Figura 9 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Lula I	149
Figura 10 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Lula I	150
Figura 11 - Nuvem de palavras relacionadas à apoio à integração regional durante o governo Lula I	150
Figura 12 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Lula I	151
Figura 13 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Lula I	153
Figura 14 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Lula I	155
Figura 15 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Lula I	156
Figura 16 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Lula I	157
Figura 17 - Menções relacionadas à agenda de institucionalidade durante o governo Lula I	158
Figura 18 - Menções relacionadas à agenda de institucionalidade durante o governo Lula I	159
Figura 19 - Nuvem de palavras relacionadas à institucionalidade durante o governo Lula I	160
Figura 20 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Lula I	160
Figura 21 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Lula I	161
Figura 22 - Agendas priorizadas durante o governo Lula (2007-2010)	162
Figura 23 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Lula II	163
Figura 24 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Lula II	164

Figura 25 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Lula II	165
Figura 26 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Lula II	166
Figura 27 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Lula II	167
Figura 28 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Lula II	169
Figura 29 - Menções relacionadas à agenda de institucionalidade durante o governo Lula II	170
Figura 30 - Agendas priorizadas durante o governo Dilma (2011-2014)	170
Figura 31 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Dilma I	170
Figura 32 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Dilma I	172
Figura 33 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Dilma I	173
Figura 34 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Dilma I	174
Figura 35 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Dilma I	174
Figura 36 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Dilma I	175
Figura 37 - Nuvem de palavras à agenda participativa durante o governo Dilma I	176
Figura 38 - Agendas priorizadas durante o governo Dilma (2015-2016)	177
Figura 39 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Dilma II	177
Figura 40 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Dilma II	178
Figura 41 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Dilma II	178
Figura 42 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Dilma II	179
Figura 43 - Agendas priorizadas durante o governo Michel Temer (2016-2018)	180
Figura 44 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Temer	181
Figura 45 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Temer	182
Figura 46 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda econômica durante o governo Temer	182
Figura 47 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Temer	183
Figura 48 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Temer	183
Figura 49 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Temer	184
Figura 50 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Temer	185
Figura 51 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Temer	185
Figura 52 - Agendas priorizadas durante o governo Bolsonaro (2019-2022)	186

Figura 53 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Bolsonaro	186
Figura 54 - Palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Bolsonaro	188
Figura 55 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Bolsonaro	188
Figura 56 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Bolsonaro	188
Figura 57 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Bolsonaro	189
Figura 58 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Bolsonaro	189
Figura 59 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Bolsonaro	189
Figura 60 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Bolsonaro	190
Figura 61 - Agendas priorizadas durante o governo Néstor Kirchner (2003-2007)	193
Figura 62 - Palavras relacionadas à agenda de apoio à integração regional durante o governo Néstor Kirchner	194
Figura 63 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Néstor Kirchner	195
Figura 64 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Néstor Kirchner	196
Figura 65 - Agendas priorizadas durante o governo Cristina Kirchner (2007-2011)	197
Figura 66 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Cristina Kirchner I	197
Figura 67 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Cristina Kirchner I	198
Figura 68 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Cristina Kirchner I	199
Figura 69 - Agendas priorizadas durante o governo Cristina Kirchner (2011-2015)	200
Figura 70 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Cristina Kirchner II	201
Figura 71 - Nuvem de palavras relacionadas à apoio à integração regional durante o governo Cristina Kirchner II	201
Figura 72 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Cristina Kirchner II	202
Figura 73 - Agendas priorizadas durante o governo Mauricio Macri (2015-2019)	204
Figura 74 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Macri	204
Figura 75 - Menções de apoio a um Mercosul flexível durante o governo Macri	205

Figura 76 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Macri	206
Figura 77 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Macri	206
Figura 78 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Macri	207
Figura 79 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Macri	208
Figura 80 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Macri	208
Figura 81 - Agendas priorizadas durante o governo Alberto Fernández (2019-2022)	209
Figura 82 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Fernández	210
Figura 83 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Fernández	211
Figura 84 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Fernández	212
Figura 85 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Fernández	213
Figura 86 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Fernández	213
Figura 87 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Fernández	214
Figura 88 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Fernández	214
Figura 89 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda econômica durante o governo Fernández	215
Figura 90 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Fernández	215
Figura 91 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Fernández	216
Figura 92 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Fernández	217
Figura 93 - Iniciativas de cooperação e integração no Sudeste Asiático	234
Figura 94 - <i>People-oriented</i> nos discursos das Cúpulas da ASEAN	246
Figura 95 - Menção à sociedade civil nos discursos da ASEAN	246
Figura 96 - Menção à sociedade civil nos discursos dos Encontros de Ministros das Relações Exteriores da ASEAN	247
Figura 97 - Dinâmica das Conferências da ASEAN (ACSC)	254
Figura 98 - Palavras mais mencionadas nas declarações finais das ACSC	257
Figura 99 - <i>People-centred</i> nos discursos da ASEAN	258
Figura 100 - Palavras relacionadas com participação nas declarações das ACSC	259
Figura 101 - <i>Printscreen</i> da pergunta realizada durante encontro	271

Figura 102 - Agendas priorizadas durante o governo Joko Widodo	281
Figura 103 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Widodo	282
Figura 104 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Widodo	282
Figura 105 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Widodo	283
Figura 106 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Widodo	284
Figura 107 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Widodo	284
Figura 108 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Widodo	285
Figura 109 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Widodo	286
Figura 110 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Widodo	286
Figura 111 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Widodo	287
Figura 112 - Palavras mais mencionadas pelo Presidente Susilo Bambang Yudhoyono em relação à ASEAN	292
Figura 113 - Palavras mais citadas pelo Presidente Widodo relacionadas à ASEAN	293
Figura 114 - Palavras relacionadas com <i>economic</i> nos discursos de Joko Widodo	293
Figura 115 - Palavras relacionadas com <i>sea</i> nos discursos de Widodo	294

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Menções dos governos brasileiros em relação ao Mercosul (2003-2022)	219
Gráfico 2 - Menções dos governos argentinos em relação ao Mercosul (2003-2022)	219
Gráfico 3 - Países de atuação das OSCs com status consultivo junto à CIDH-ASEAN	268
Gráfico 4 - Áreas de atuação das OSCs com status consultivo junto à CIDH-ASEAN	268
Gráfico 5 - Percentual de atividades realizadas com e sem a participação da sociedade civil na CIDH-ASEAN (2009-2022)	269
Gráfico 6 - Quantidade de atividades realizadas com a participação da sociedade civil organizadas pelos Estados-membros na CIDH-ASEAN	270

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Institucionalidades analisadas na pesquisa	25
Quadro 2 - Profundidade de acesso	43
Quadro 3 - Alcance do acesso	44
Quadro 4 - Nível de qualidade democrática dos processos decisórios das OIs	64
Quadro 5 - Informações sobre as Cúpulas Sociais do Mercosul	107
Quadro 6 - Quantidade de organizações participantes das Cúpulas Sociais do Mercosul por país	109
Quadro 7 - Informações sobre as consultas públicas realizadas pelo IPPDH	121
Quadro 8 - Informações sobre as Conferências da ASEAN (ACSC)	253
Quadro 9 - Presidentes da Indonésia	281
Quadro 10 - Países-membros da ASEAN e do Mercosul e nível de renda	299
Quadro 11 - Fatores <i>drive</i> para os regionalismos na ASEAN e no Mercosul	300
Quadro 12 - Regimes Políticos dos Estados-membros da ASEAN	302
Quadro 13 - Comparação entre a participação social na ASEAN e no Mercosul	308
Quadro 14 - Institucionalização dos mecanismos participativos da ASEAN e do Mercosul	309
Quadro 15 - Informações sobre a participação social na ASEAN e no Mercosul	312

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento da UPS e financiamento da participação social

135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALALC	Associação Latino-americana de Livre-comércio
APA	Assembléia do Povo da ASEAN
ARGM	Alto Representante-Geral do Mercosul
ASA	Associação do Sudeste Asiático
ASCS	Conferência da Sociedade Civil da ASEAN
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
CARICOM	Comunidade do Caribe
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCSCS	Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDH-ASEAN	Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
ECOSOC	Conselho Econômico e Social da ONU
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política
FCES	Fórum Consultivo Econômico e Social
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GAIM	Grupo de Análise Institucional do Mercosul
GMC	Grupo do Mercado Comum
GONGO	Organizações Não-governamentais influenciadas por governos
MAPHILINDO	Malásia, Filipinas, Indonésia
MCCA	Mercado Comum Centro-americano

IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
ISM	Instituto Social do Mercosul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OI	Organização Internacional
OIR	Organização Internacional Regional
ONGS	Organizações Não-governamentais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da sociedade civil
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PMSP	Programa Mercosul Social e Participativo
PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
RAADH	Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SEATO	Organização do Tratado do Sudeste Asiático
SM	Secretaria do Mercosul
SND	Setor de Normativa e Documentação do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UNILA	Universidade Federal da Integração latino-americana
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	25
2	METODOLOGIA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	32
2.1	Metodologia	32
2.2	Técnicas de pesquisa	35
2.3	Marcos teóricos-conceituais	38
2.3.1	Embasamento teórico: o Intergovernamentalismo Liberal	39
2.4	A análise do contexto institucional	42
2.5	A análise das lideranças regionais	46
3	DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ENTENDIMENTOS TEÓRICOS E O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO	52
3.1	Democracia e Participação Política nas Organizações Internacionais: uma breve reconstituição	52
3.2	As Organizações Internacionais podem ser democráticas?	59
3.3	Teorias de Integração Regional e Participação Social	69
3.4	A crise da ordem liberal-democrática	83
4	O CASO DO MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)	94
4.1	Um breve histórico sobre os processos de integração regional na América Latina	94
4.2	O processo de constituição do Mercosul	97
4.3	O Regionalismo Aberto e a Participação Social	99
4.4	O Regionalismo Pós-hegemônico	101
4.4.1	A agenda participativa durante o Regionalismo Pós-hegemônico	105
4.4.2	A gestão da participação social pela Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS)	118
4.4.3	A participação social no Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)	120
4.5	O Regionalismo Líquido	123
4.5.1	A Participação Social durante o Regionalismo Líquido	130
4.6	Considerações parciais	140
5	UMA ANÁLISE DAS AGENDAS DOS GOVERNOS BRASILEIROS E ARGENTINOS EM RELAÇÃO AO MERCOSUL (2003-2022)	148
5.1	As agendas dos governos brasileiros em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Pós-hegemônico (2003-2015)	149

5.1.1	O primeiro governo Lula (2003-2006)	149
5.1.2	O segundo governo Lula (2007-2010)	163
5.1.3	O primeiro governo Dilma (2011-2014)	171
5.1.4	O segundo governo Dilma (2015-2016)	178
5.2	As agendas dos governos brasileiros em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Líquido (2015-2022)	180
5.2.1	O governo de Michel Temer (2016-2018)	180
5.2.2	O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022)	186
5.3	As agendas dos governos argentinos em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Pós-hegemônico	193
5.3.1	O governo de Néstor Kirchner (2003-2007)	193
5.3.2	O primeiro governo de Cristina Kirchner (2007-2011)	197
5.3.3	O segundo governo de Cristina Kirchner (2011-2015)	200
5.4	As agendas dos governos argentinos em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Líquido (2015-2022)	204
5.4.1	O governo de Mauricio Macri (2015-2019)	204
5.4.2	O governo de Alberto Fernández (2019-2022)	210
5.5	Considerações parciais	219
6	O CASO DA ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO (ASEAN)	222
6.1	Um breve histórico político do Sudeste Asiático	222
6.2	Os processos de integração regional no Sudeste Asiático	225
6.3	ASEAN: formação e desenvolvimento	235
6.4	ASEAN e a sociedade civil	240
6.5	A constituição da ASEAN <i>People's Assembly</i> (APA)	243
6.6	A criação da ASEAN <i>Civil Society Conference</i> (ACSC)	251
6.7	A agenda de direitos humanos na ASEAN e a criação da Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN (CIDH-ASEAN)	261
6.8	Considerações parciais	279
7	UMA ANÁLISE DAS AGENDAS DOS GOVERNOS INDONÉSIOS EM RELAÇÃO À ASEAN (2003-2022)	281
7.1	O governo de Joko Widodo (2014-2019; 2019-2024)	282
7.2	Considerações parciais	297

8	UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL E NA ASEAN	299
8.1	A ASEAN e o Mercosul em perspectiva comparada	299
8.2	A participação social em perspectiva comparada	304
8.3	O papel das lideranças regionais e da sociedade civil	309
9	CONCLUSÃO	317
	REFERÊNCIAS	322

1 INTRODUÇÃO

A questão da participação dos cidadãos nos assuntos políticos têm recebido cada vez mais atenção nas Relações Internacionais, visto que as organizações públicas são cada vez mais tensionadas a produzirem aberturas democráticas para que os atores não-estatais participem e exerçam influência sobre sua agenda e seu processo decisório, considerando que os mesmos contribuem com a governança internacional com *expertise* em diversos temas, como meio ambiente, direitos humanos, migrações, bem como servem como ferramentas para conferir legitimidade para as decisões políticas tomadas ao terem sua participação permitida.

Principalmente após o final da Guerra Fria, podemos observar que diversas organizações internacionais implementaram políticas participativas no âmbito de seus arcabouços institucionais, tendo em vista uma crescente preocupação em aprimorar os métodos de governança que incluíssem os atores não-estatais nas discussões estabelecidas por estas, processo este que também é fruto do tensionamento realizado pela sociedade civil para que estas promovessem uma abertura organizacional. Desde então, podemos observar que diversas organizações estabeleceram a participação da sociedade civil como uma política de longo prazo, com metas e objetivos a serem atingidos. Apesar disto, há uma grande dissonância entre o nível retórico/discursivo e o que de fato é implementado e tornado exequível em relação à participação da sociedade civil.

Apesar das controvérsias, a participação da sociedade civil é comumente vista como uma maneira de democratizar práticas e processos que são restritas aos atores governamentais, e nesse sentido, busca-se aproximar os cidadãos comuns para que os mesmos possam enunciar suas demandas, reivindicações e interesses em relação ao que é discutido e negociado nesses espaços. Os esforços democratizantes buscam responder a uma premissa da democracia, qual seja, de que o povo tenha uma participação efetiva nos processos e decisões políticas, possuindo oportunidades de colocar questões na agenda política (Dahl, 2012).

Tendo em vista a globalização e o aumento da interdependência global, diversas questões que afetam as vidas dos cidadãos comuns são decididas em esferas e espaços que estão muitas vezes distantes destes. Nesse sentido, faltaria responsividade das organizações internacionais diante das demandas e dos anseios dos cidadãos. Diante desse fenômeno, diversos autores têm discorrido sobre a existência de um déficit democrático ou de legitimidade democrática nas organizações internacionais mundo afora (Moravcsik, 2004; Tallberg; Zürn, 2019; Dahl, 1994; 1999; Nanz; Steffek, 2005; Bernauer; Betzold, 2012; Scharpf, 1997), questão que será pormenorizada no segundo capítulo desta tese.

Diante desta problemática, as **perguntas** que orientam este trabalho são as seguintes: como as políticas participativas se desenvolveram na ASEAN e no Mercosul entre 2003-2022? Quais foram as principais variáveis que influenciaram no desenvolvimento da agenda participativa nestes processos de regionalismos?

O objetivo central desta pesquisa é entender a dinâmica das políticas participativas na ASEAN e no Mercosul entre os anos de 2003 e 2022. E como objetivos específicos possuímos:

- (i) Entender o contexto institucional nos quais as políticas participativas se desenvolveram na ASEAN e no Mercosul entre os anos de 2003 e 2022;
- (i) Analisar as agendas construídas pelas lideranças regionais da ASEAN (Indonésia) e Mercosul (Argentina e Brasil), buscando identificar os seus posicionamentos em relação à agenda participativa;
- (iii) Realizar uma reconstituição histórica sobre democracia nas organizações internacionais e o problema do déficit democrático.

E a partir da aproximação com o objeto de estudo e com a literatura, a hipótese de pesquisa é que as políticas participativas na ASEAN e no Mercosul se desenvolveram entre 2003-2022 em um contexto de forte dependência das vontades políticas governamentais e sem a realização de alterações no processo decisório destas organizações que pudessem proporcionar uma participação social mais influente aos atores não-estatais.

Portanto, estamos interessados em um fenômeno em particular, a participação de atores não-estatais em Organizações Internacionais Regionais (OIR) e possuímos dois casos a serem analisados: o Mercosul e a ASEAN.

Abaixo, em forma de quadro, especificamos as institucionalidades que serão analisadas em cada regionalismo:

Quadro 1 - Institucionalidades analisadas na pesquisa

ASEAN	Mercosul
ASEAN People's Assembly (APA): 2000-2009 ASEAN Civil Society Conference (ACSC)	Cúpulas Sociais
Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos (CIDH-ASEAN)	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)

Fonte: elaboração própria.

No que tange à escolha das institucionalidades a serem analisadas, de um lado temos o formato de cúpulas em ambos os regionalismos, o que permite uma participação ampliada por parte da sociedade civil, constituindo-se enquanto importantes e os principais canais de interlocução entre os atores governamentais e não-estatais. De outro lado, analisamos as instituições em matéria de direitos humanos de ambos os processos, que são instâncias que requerem e/ou deveriam requer a participação da sociedade civil, tendo em vista o caráter dúbio que os Estados podem assumir frente aos direitos humanos: podem se comportar simultaneamente enquanto protetores e promotores em algumas dimensões e violadores de direitos humanos em outras. Desta forma, a participação da sociedade civil se mostra importante porque permite não somente a exposição de recomendações e proposições em relação a esta temática, mas também denúncias e queixas a outros atores da sociedade civil e à comunidade internacional de uma forma geral por meio destes mecanismos e espaços.

Podemos constatar uma significativa literatura que se debruça a entender teoricamente a emergência, o desenvolvimento e os desdobramentos dos atores não-estatais no cenário da política internacional, em diferentes vertentes e em diferentes níveis de análise (Della Porta; Tarrow, 2005; Keck; Sikkink, 1998; Cox, 1999). Para além da preocupação teórica, da definição de conceitos e problemáticas, há também trabalhos empíricos debruçados a entender casos específicos de experiências participativas internacionais. No entanto, podemos identificar um *gap* no que tange a estudos comparativos sobre dinâmicas participativas em processos de regionalismos. Dessa forma, este estudo ajudaria a suprir tal lacuna, construindo um arcabouço analítico para comparar o Mercosul e a ASEAN, o que possibilita um entendimento mais preciso da forma como tem ocorrido a participação nesses processos.

Nos estudos sobre regionalismo, pouca atenção tem sido dada à questão da participação de atores não-estatais. Há estudos comparados sobre a questão democrática, sobre a questão ambiental (Nolte, 2018; Stoddard, 2017; González; Liendo, 2017), mas há poucos estudos comparativos sobre a questão participativa. Apesar da identificação deste *gap*, podemos perceber esforços recentes com vistas a suprir tal lacuna, exemplificado pelo trabalho de Ramanzini Júnior e Luciano (2021), onde realizam uma análise comparativa sobre as dinâmicas de participação da sociedade civil no Mercosul e na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Ainda assim, faltam trabalhos mais aprofundados e dedicados à questão participativa em diversos outros processos de regionalismos.

Segundo Hulse et al. (2018), a literatura do regionalismo comparado tende a se focar na atuação dos Estados no processo de desenho institucional da integração regional,

negligenciando a função dos atores não-estatais nestes processos. Na mesma linha, Godsäter (2013) acredita que os atores não-estatais devem possuir igual consideração quando o assunto é a integração regional. No caso investigado pelo autor, da SADC, os atores não-estatais tendem a ser marginalizados por uma abordagem estado-cêntrica. Além do mais, nas temáticas analisadas pelo autor – AIDS e comércio – os atores não-estatais desempenham uma função mais substantiva em “construir regiões” e criar uma consciência regional do que os Estados.

Para além do *gap* de estudos comparativos debruçados a entender a questão da participação social em OIRs, podemos identificar que há poucos estudos devotados ao entendimento do regionalismo no Sudeste Asiático no Brasil, sendo que não encontramos nenhum estudo que se debruce a entender a questão participativa naquele processo. Os estudos de regionalismo na América Latina se concentram principalmente no estudo dos processos da região, particularmente sobre o Mercosul, havendo poucos estudos comparados. Desta forma, este estudo auxilia no fomento de novas investigações sobre o Sudeste Asiático, permitindo que novas indagações e problemáticas possam emergir.

É importante mencionar que este estudo dá seguimento a uma agenda de pesquisa iniciada no Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), onde o pesquisador se debruçou a pesquisar sobre a agenda participativa no Mercosul, com análise detida em torno da agenda constituída pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), entre 2015 e 2018. Diante disso, esta pesquisa procura trazer novos elementos e um novo recorte temporal (2003-2022) para o entendimento da questão participativa em uma perspectiva comparada.

A escolha deste recorte temporal se dá inicialmente a partir do conhecimento do caso do Mercosul, onde a literatura especializada ressalta a conformação de um novo cenário a partir deste ano com a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda na região, o que permitiu a constituição de uma nova agenda para o regionalismo sul-americano no Mercosul. Em 2020, quando o projeto foi apresentado como requisito para ingresso no Doutorado, tínhamos conhecimento de um novo cenário na política regional, exemplificada pela assunção do então presidente brasileiro Jair Bolsonaro, em 2019. Desta forma, naquele momento, a indagação que moveu a escolha deste recorte temporal era a compreensão de como a agenda participativa estava sendo conduzida a partir da segunda metade dos anos 2010. De que forma a conformação deste novo cenário impactaria na agenda participativa no Mercosul?

No caso da ASEAN, a literatura especializada também aponta que o ano de 2003 é um momento de inflexão no pós-crise financeira asiática de 1997, tendo em vista toda a

preocupação existente em torno da legitimidade do processo. Diante disso, países mais democráticos, notadamente a Indonésia, buscaram a realização de reformas democráticas na ASEAN. Portanto, 2003 é um momento chave para ambos os processos, já que mudanças políticas impactaram na agenda de integração em ambos os regionalismos. Buscando a uniformização do recorte temporal de análise para a ASEAN e o Mercosul, optou-se por estender a pesquisa até o ano de 2022. É importante ressaltar que o estudo de caso da ASEAN é exploratório, já que não tínhamos um conhecimento aprofundado sobre o processo, algo que somente foi possível por meio desta investigação.

A escolha da ASEAN se deve a uma aproximação que tivemos durante o mestrado¹ que salientava a relação entre a questão democrática e as Organizações Internacionais Regionais, ou seja, como e de que maneira as OIR podem ou não auxiliar em transições e consolidações democráticas em seus Estados-membros (Davies, 2017; Stoddard, 2017; Vleuten; Hoffmann, 2010). Neste sentido, alguns autores dessa literatura apontam que a ASEAN possuiria poucas credenciais democráticas, tendo em vista a existência de diversos países autoritários em seu arcabouço. A partir disso, a pergunta que se colocou era a seguinte: diante da presença de diversos regimes autoritários, como e de que forma a participação da sociedade civil pode ocorrer? De que forma a agenda participativa é conduzida e negociada? Países mais democráticos podem ser decisivos para uma participação social mais ampliada e substantiva em termos de influência? Quais as principais variáveis que influenciam a agenda participativa em processos de regionalismos? Essas foram algumas inquietações que permitiram o avanço dessa agenda de pesquisa.

O trabalho está estruturado em nove capítulos, considerando esta introdução e as conclusões finais. No segundo capítulo, discorreremos a respeito da metodologia e das técnicas de pesquisa utilizadas na investigação, bem como a fundamentação teórica utilizada para embasar a análise, que é o Intergovernamentalismo Liberal. Neste capítulo também apresentamos as principais ideias e conceitos úteis para a pesquisa.

Já no terceiro capítulo, realizamos uma análise em perspectiva histórica sobre democracia e participação política nas organizações internacionais, sublinhando o processo de abertura organizacional para os atores não-estatais e como a difusão de normas ligadas aos valores liberais-democráticos no pós-Guerra Fria foi importante para a consolidação de um entendimento acerca da necessidade de maior abertura e envolvimento da sociedade civil nos negócios e processos desenvolvidos nesses espaços. Na seção 3.2, dissertamos a respeito do

¹ A aproximação com essa literatura se deu principalmente durante a disciplina de “Política Internacional”, ministrada pelo Professor Doutor Haroldo Ramanzini Júnior.

problema do déficit democrático ou de legitimidade democrática presente nas organizações internacionais e sobre a possibilidade das mesmas serem ou se tornarem democráticas, onde apresentamos ideias contrapostas a respeito de tal possibilidade. Já na seção 3.3, apresentamos as principais teorias de integração regional e como as mesmas entendem a questão da participação social nos regionalismos. Finalizando este capítulo, na seção 3.4, expomos algumas questões e argumentos relacionados à crise da ordem liberal-democrática na contemporaneidade e como isso se relaciona com as políticas participativas nos processos de regionalismos.

No quarto capítulo deste trabalho exploramos o caso do Mercosul. Inicialmente contextualizamos em perspectiva histórica como foram gestadas as primeiras ideias integracionistas no subcontinente latino-americano e como foram formadas as principais iniciativas de integração neste contexto. Apresentamos brevemente o processo de formação do Mercosul e como as políticas participativas passaram por transformações durante o Regionalismo Pós-liberal e Líquido.

Posteriormente, no quinto capítulo desta tese, analisamos e exploramos as agendas que foram constituídas pelos governos argentinos e brasileiros durante o recorte temporal de 2003 a 2022, buscando entender o papel assumido pela agenda participativa, e como esses países influenciaram essa agenda no âmbito do Mercosul.

No que se refere ao sexto capítulo da tese, o foco esteve em se debruçar sobre o caso da ASEAN. Primeiramente, visando uma melhor compreensão deste regionalismo e levando em consideração que é um estudo de caso exploratório, tivemos a preocupação em realizar um estudo e reconstituição sobre a história política do Sudeste Asiático e sobre as iniciativas integracionistas na região, incluindo os antecedentes que levaram à conformação da ASEAN. Na seção 6.4 e posteriores introduzimos a questão central que move este trabalho: a relação da organização com a sociedade civil, onde apresentamos uma análise sobre os mecanismos participativos pesquisados.

Já no sétimo capítulo deste trabalho, empreendemos uma análise sobre as agendas que foram constituídas pela Indonésia, liderança regional central do regionalismo no Sudeste Asiático, e como tais agendas impactaram a agenda da ASEAN, principalmente no que tange à participação da sociedade civil no regionalismo asiático.

Subsequentemente, no oitavo capítulo, realizamos uma análise comparativa entre os casos do Mercosul e da ASEAN, onde buscamos sublinhar as similaridades e diferenças entre esses processos de regionalismos, identificar as principais variáveis que estão relacionadas com a agenda participativa e estabelecer inferências para outros casos para além dos

investigados. Neste capítulo realizamos um esforço de síntese dos principais achados e questões que emergiram a partir da investigação realizada. Também empreendemos uma análise destas questões à luz do Intergovernamentalismo Liberal, que oferece a sustentação teórica para este trabalho.

Por fim, no nono capítulo deste trabalho, realizamos as conclusões finais, onde buscamos sintetizar as principais questões e as conclusões às quais este trabalho chegou.

Analisado à luz do Intergovernamentalismo Liberal, podemos concluir que o intergovernamentalismo atua como um inibidor da participação da sociedade civil ao colocar os interesses e anseios dos Estados nacionais à frente de qualquer outra consideração no que diz respeito à possibilidade de cessão de soberania e compartilhamento da governança com atores não-estatais.

De forma geral, apesar das transformações pelas quais as políticas participativas passaram em ambos os regionalismos, no recorte temporal pesquisado, pudemos verificar que ainda falta a garantia de uma participação substantiva aos atores não-estatais, ou seja, oportunidades que garantam influência real sobre os processos e as decisões tomadas nessas OIR. Nesses processos, a participação da sociedade civil ocorre em mecanismos consultivos, distantes do processo decisório e fortemente dependentes das vontades políticas dos atores governamentais.

2 METODOLOGIA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem como objetivo principal delinear a metodologia utilizada neste estudo, bem como as técnicas de pesquisa empregadas. Também delimita a perspectiva teórica-conceitual, elencando as principais ideias e conceitos úteis para a análise.

2.1 Metodologia

No que tange ao método a ser utilizado neste trabalho, optamos pelo **Estudo de Caso**, visto que nos permite entender em profundidade as nuances envolvidas em cada caso a ser investigado. Yin (2001) define o estudo de caso como uma investigação empírica que visa entender fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto da vida social, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Como nos debruçaremos sobre dois casos, o método é designado como **Estudo de Casos Múltiplos**, que é justamente quando um estudo possui mais um de caso a ser investigado. A vantagem desse método de estudo reside no fato de que as conclusões a serem obtidas se apresentam como mais convincentes e o estudo global é visto como mais robusto, quando comparado com um estudo de caso único.

Segundo Yin (2001), o Estudo de Caso é recomendado em estudos debruçados a entender o “como” e o “por que”, quando o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos estudados e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos. Os estudos de casos podem ser de três tipos: exploratórios, descritivos e explicativos, sendo que a primeira condição para diferenciar as várias estratégias de pesquisa é identificar o tipo de questão que está sendo feito pelo pesquisador. O autor pontua que pode ocorrer uma sobreposição de estratégias de pesquisa. No nosso caso, a pesquisa envolve uma combinação dos tipos descritivos e explicativos, visto que nos debruçamos a entender mecanismos causais, para além de exploratório no caso da ASEAN. De acordo com King et al. (1994), toda pesquisa em Ciências Sociais, seja de natureza quantitativa ou qualitativa, envolve os objetivos de descrever e explicar. Nesta linha de argumento, os pesquisadores não conseguem construir explicações causais significativas sem boas descrições. De outro lado, a descrição perde muito do seu interesse caso não esteja relacionada com relações causais.

Este método de análise nos permite alcançar dois propósitos: (i) descrever e explicar o fenômeno em toda sua complexidade e profundidade em cada caso e (ii) a busca por generalizações analíticas para um universo mais amplo de casos, estabelecendo sob quais condições esse fenômeno estudado pode ou não ocorrer, que se relaciona com a validade

externa do estudo (Ruffa, 2020). Conforme argumentado por King et al. (1994), toda pesquisa nas Ciências Sociais, seja as que utilizam técnicas quantitativas ou qualitativas, envolve a tarefa de descrição e explicação com vistas a realizar inferências, que é definido como o processo de utilizar os fatos que nós conhecemos (que é a nossa pergunta de pesquisa e as hipóteses) para aprender sobre fatos que ainda não conhecemos (que são as nossas observações e os dados de análise).

Em relação especificamente à comparação, seguimos a lógica adotada por George e Bennett (2005) da comparação estruturada/focada, onde desenvolvemos questões gerais que refletem o objetivo de pesquisa e estas são utilizadas como guia para a coleta de dados, por meio do qual é possível realizar uma comparação sistemática. O método é focado porque trata somente de certos aspectos dos casos examinados. Em suma, conduziremos os estudos de casos, produziremos relatórios de pesquisa individuais e escreveremos um relatório de casos cruzados, onde se produzirão inferências analíticas que podem ser generalizadas para outros casos, em consonância com o argumento de Yin (2001). Importante ressaltar que o estabelecimento de comparações enquanto instrumental analítico em estudos de casos não necessariamente implica na utilização do método comparado, visto que o último possui uma racionalidade e técnica própria que devem ser observadas, o qual não será utilizado neste estudo.

Rezende (2011) se contrapõe a uma ideia recorrente de que os estudos de casos na Ciência Política são úteis apenas para produzirem descrições densas ou etnografias sobre a realidade social. Em contraposição, o autor argumenta que este método se mostra essencial na compreensão da diversidade de padrões causais, na direção das causalidades, bem como possibilita observar o grau de relação não espúria em um contexto no qual os fenômenos sociais estão imersos cada vez mais em um cenário de complexidade causal.

Segundo George e Bennett (2005) o método do estudo de caso possui três características que o tornam útil para o teste de hipóteses e para a criação de novas teorias. O primeiro se refere à validade conceitual, que permite um refinamento conceitual com alto nível de validade sobre um pequeno número de casos, relacionado à validade interna do estudo. No entanto, é importante ressaltar que por se tratar de estudos aprofundados sobre um ou determinados casos, a validade externa, ou seja, o quanto as conclusões alcançadas em um estudo sobre casos específicos podem ser generalizáveis para outros casos que não constituíram a amostra de estudo ficam comprometidas, o que pode ser contornado a depender da pretensão do investigador em relação à sua ambição de estabelecer comparações.

De acordo com Halperin e Heath (2012), é a extensão que um estudo de caso se engaja com temas comparativos mais amplos que o torna comparativo. E isso pode acontecer de duas maneiras principais: (i) ao aplicar uma teoria desenvolvida em um contexto e utilizá-la em outro contexto com vistas a avaliar se a teoria “funciona” naquele contexto; (ii) a busca por desenvolver uma nova teoria e gerar hipóteses que podem ser aplicadas a outros casos. No nosso desenho de pesquisa em particular, o qual buscamos compreender sobre dois casos, o Mercosul e a ASEAN, possuímos o objetivo de estabelecer comparações entre os dois casos, mas devemos deixar claro sob quais circunstâncias esperamos que o mesmo resultado político seja encontrado para além da amostra estudada.

Outra utilidade do método de estudo de caso se refere à possibilidade de desenvolvimento de novas hipóteses e teorias, a partir de uma lógica indutiva, permitindo a identificação de novas variáveis e hipóteses por meio do estudo de casos no desenvolvimento do trabalho de pesquisa, como em pesquisa documental ou em entrevistas, vistos que a partir disso pode-se levantar novas ideias e questões que não eram consideradas pelo pesquisador (George; Bennett, 2005).

A terceira característica de grande valia que o método do estudo de caso oferece aos pesquisadores é a oportunidade de explorar mecanismos causais e avaliar relacionamentos causais complexos (George; Bennett, 2005). Por se tratar de estudos em profundidade, os estudos de caso conseguem traçar elementos constitutivos que possibilitam a existência do fenômeno estudado, bem como estabelecer relações entre os níveis de causalidade. Desta forma, o método do estudo de caso nos permite pensar no teste ou desenvolvimento de teorias causais e constitutivas simultaneamente, na medida em que são úteis para desvelar as causas dos fenômenos, no sentido de possibilitar a compreensão de como x causou y, por exemplo, bem como nos permite compreender as possibilidades de antecedência de um fenômeno (Wendt, 1998).

O método do estudo de caso também é útil para determinar ou testar uma teoria, em uma lógica dedutiva. Nestas ocasiões, o pesquisador deve desenvolver a teoria antes da coleta de dados, visto que a teoria ajudará a mostrar as principais questões que devem ser levantadas ou tratadas. Para alguns assuntos, a literatura existente não trará nenhuma estrutura conceitual ou hipóteses a serem levantadas, não sendo útil para a formulação de proposições teóricas, sendo, portanto, um estudo exploratório. Não obstante, segundo Yin (2001), o investigador deve deixar claro o que será explorado, o propósito da exploração e os critérios através dos quais será julgada se a exploração foi bem-sucedida.

Ruddin (2006) argumenta ser falsa a consideração de que o método do estudo de caso não pode fornecer informações mais amplas sobre os fenômenos. O autor argumenta que o método do estudo de caso se constitui como “impecável” para generalização utilizando a natureza de teste que Karl Popper (2000) denomina “falsificação”. Esse conceito é um dos testes mais meticulosos ao qual uma proposição científica pode ser submetida, visto que se uma única observação não se “encaixa” com a proposição, ela é mensurada inválida e deve ser revisada ou rejeitada. Um exemplo clássico é a proposição “todos os cisnes são brancos”, mas se em uma observação fosse visto um cisne negro, essa proposição poderia ser falseada. Desta forma, o autor salienta que o estudo de caso se configura como o método ideal para a identificação de “cisnes negros” por conta de seu caráter de estudo em profundidade.

Autor de grande renome nos estudos sobre regionalismo, Söderbaum (2013) argumenta que nesta área de estudos, as melhores investigações tendem a serem estudos de casos ou estudos que se situam em uma região em particular, mas apesar disto, aponta que a especialização regional também pode ocasionar em debilidades teóricas-conceituais:

Estudos de casos detalhados sobre regionalismo são certamente necessários, visto que identificam especificidades históricas e contextuais e permite uma análise intensiva e detalhada de um único caso (de acordo com estudos mono, multi ou interdisciplinares). A desvantagem dos estudos de casos e da especialização regional exagerada é que um único caso é uma base fraca para criar novas generalizações ou invalidar generalizações existentes. Em outras palavras, apesar de existir exceções, especialistas regionais raramente contribuem para um debate comparativo mais amplo ou para o desenvolvimento de teorias e estruturas teóricas gerais (Söderbaum, 2013, p. 15, tradução nossa²).

2.2 Técnicas de pesquisa

A principal técnica de pesquisa utilizada nesta pesquisa é a **análise documental** de documentos disponíveis nos *websites* das organizações internacionais regionais pesquisadas, a ASEAN e o Mercosul. No que tange à pesquisa da ASEAN, as buscas se concentraram principalmente nos seguintes *websites*: [Home - ASEAN Main Portal](#) e <https://aichr.org>, onde foram exploradas diversas abas. Já em relação ao Mercosul, as pesquisas estiveram focadas neste *website*: [MERCOSUR - Página oficial](#), notadamente na aba “documentos” → “atas e anexos”, onde se encontram os documentos oficiais disponíveis.

² Original: “Detailed case studies of regionalism are certainly necessary; they identify historical and contextual specificities and allow for a detailed and intensive analysis of a single case (according to mono-, multi-, or inter-disciplinary studies). The disadvantage of case studies and exaggerated regional specialization is, however, that a single case is a weak base for creating new generalizations or invalidating existing generalizations. In other words, although there are exceptions, regional specialists rarely contribute to a larger comparative debate or the testing or development of general theories and frameworks (Söderbaum, 2013, p. 15).

Também recorreremos a documentos como falas, escritos e entrevistas disponíveis nos *websites* dos Ministérios das Relações Exteriores e/ou Poder Executivo dos países membros de ambos os regionalismos analisados: Argentina, Brasil e Indonésia.

Utilizamos também neste estudo a **Análise de Conteúdo**, que se constitui como um conjunto de técnicas que realiza um desmembramento de pequenas unidades do texto com o objetivo de mensurar como se estrutura o conteúdo. Segundo Bauer (2002), pouca importância estaria sendo conferida à análise de materiais textuais. De acordo com a argumentação do autor, a mesma importância deveria ser dada a esses documentos enquanto fontes de dados, dado que estes refletem sentimentos, pensamentos, projetos e discussões estabelecidas entre indivíduos e coletividades.

Bauer (2002) entende a análise de conteúdo como um método de análise de texto desenvolvido no âmbito das Ciências Sociais empíricas que representaria uma ligação entre a estatística e a análise qualitativa, sendo que esta técnica seria útil para produzir inferências de um texto focal para o seu contexto social de maneira objetivada. O autor pontua que a análise de conteúdo interpreta o texto apenas à luz do referencial de codificação, sendo que cada unidade de texto deve ser ajustada a um código, e para cada unidade é atribuído um único valor.

Já Bardin (2011) define a análise de conteúdo como um conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a “discursos” que são extremamente diversificados e se caracteriza por um esforço interpretativo de “desocultação” de informações. De acordo com o seu entendimento, a análise de conteúdo seria organizada em torno de três “momentos” cronológicos: (i) a pré-análise; (ii) a exploração do material e (iii) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

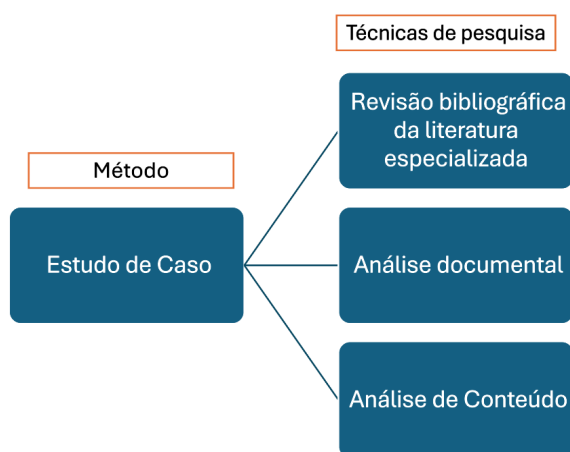
A pré-análise seria a organização propriamente dita e consistiria da escolha dos documentos que serão submetidos à análise; a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final. Já o segundo momento, de exploração do material, caracteriza-se como a aplicação sistemática das decisões tomadas durante a etapa anterior, onde o pesquisador se debruça em torno da longa tarefa de processo de codificação³, decomposição ou enumeração de fatores que foram previamente definidos. Por fim, durante a última etapa, os resultados brutos são tratados de maneira a serem

³ Bardin (2011) define a codificação como o tratamento do material, que corresponderia a transformação dos dados brutos do texto - por recorte, agregação e enumeração - que permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão, permitindo que o pesquisador entenda as características dos textos. Segundo este entendimento, a codificação envolveria três escolhas: o recorte, que é a escolha das unidades; a enumeração, que é a escolha das regras de contagem e a classificação e agregação, caracterizadas pela escolha das categorias.

significativos: “falantes” e válidos, e a partir disso os pesquisadores podem realizar inferências e interpretações.

Embora reconheçamos que a Análise do Discurso poderia se constituir enquanto uma alternativa para a nossa investigação, optamos pela Análise de Conteúdo, tendo em vista que essa técnica está preocupada, conforme o próprio nome já enuncia, com o conteúdo dos materiais - no caso os textos - em que se estabelece categorias para a sua interpretação, sem realizar relações além destes. Diferentemente, a Análise do Discurso trabalha com o sentido e não com o conteúdo, buscando os efeitos relacionados ao discurso. Caregnato e Mutti (2006) apontam que os pesquisadores que utilizam a Análise do Discurso necessitam fazer uma leitura do texto enfocando a posição discursiva do sujeito, que é legitimada pela combinação de diversos elementos sociais, históricos e ideológicos que culmina com a produção de sentidos. Abaixo, em forma de representação gráfica, sintetizamos o método e as técnicas de pesquisa empregadas neste estudo:

Figura 1 - Método e técnicas de pesquisa



Fonte: elaboração própria.

A análise de conteúdo foi realizada com o auxílio do *software* NVivo⁴ e do *Voyant Tools*. No NVivo, os documentos foram selecionados, passaram por um processo de codificação - questão que será discutida adiante - e analisados. O *Voyant Tools* foi utilizado apenas de forma subsidiária e complementar em um momento já avançado de pesquisa.

A unidade de análise escolhida são as organizações internacionais regionais (OIR) já explicitadas, visto que nosso foco está em entender as relações e os mecanismos que são constituídos a partir das mesmas.

⁴ O acesso ao NVivo, *software* pago, somente foi possível graças ao aluguel da licença feita pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UNESP/Araraquara.

Ainda que a estratégia de pesquisa de estudos de casos não sejam delimitados às técnicas de coleta de dados qualitativos, esta pesquisa se centrará principalmente em torno de evidências qualitativas. Portanto, é uma **pesquisa qualitativa**, orientada a partir de uma lógica indutiva.

Importante ressaltar que inicialmente o foco do projeto de pesquisa estava centrado unicamente em torno da compreensão das instituições em matéria de direitos humanos de ambos os processos de regionalismos, a saber, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul e a Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN. No entanto, tendo em vista a escassez de informações que foram encontradas - o que tornou o projeto idealizado inexecutável - optamos pela ampliação do escopo da pesquisa, abordando de forma mais ampla ambos os regionalismos.

2.3 Marcos teóricos e conceituais

Em relação ao marco teórico-conceitual adotado nesta pesquisa, destacamos que contaremos com uma ampla base de distintas abordagens e níveis, notadamente os (i) estudos sobre organizações internacionais, principalmente nas discussões que se referem à abertura das OIs (acesso, desenho institucional, transparência, *accountability*); (ii) estudos sobre governança global: descentralização política, ativismo transnacional e (iii) estudos sobre regionalismo e participação social.

Primeiramente é importante definirmos o que entendemos por sociedade civil nesta investigação, um conceito historicamente discutido e controverso nas Ciências Sociais. Adotamos nesta pesquisa o conceito de Fioramonti (2014), que entende a sociedade civil como uma arena aberta de participação, localizada fora dos limites difusos do Estado e do mercado, no qual diferentes tipos de indivíduos e grupos cooperam ou competem por visibilidade e relevância, com vistas a alcançar objetivos sociais e políticos coletivos (ainda que não compartilhados) e movidos por uma variedade de interesses e valores. Utilizaremos o termo sociedade civil e atores não-estatais nesta investigação como sendo de significados análogos.

Outra questão que julgamos importante aclarar diz respeito aos termos e conceitos “integração regional” e “regionalismo”, que iremos considerar como possuindo o mesmo significado, apesar de toda a discussão existente, e que iremos pormenorizar brevemente na seção 3.3 deste trabalho.

2.3.1 Embasamento teórico: o Intergovernamentalismo Liberal

Para além destas contribuições teóricas-conceituais, uma abordagem teórica essencial sobre o qual será fundamentado o desenvolvimento desta investigação é o Intergovernamentalismo Liberal, que tem os trabalhos de Andrew Moravcsik como um de seus principais expoentes.

O Intergovernamentalismo Liberal é um entendimento teórico reavivado na década de 1990 e que buscava realizar uma conciliação entre a tradição liberal (Moravcsik, 1997) nos estudos sobre integração regional e a tradição intergovernamentalista, que emergiu na década de 1960 no contexto da “euroesclerose”⁵ no âmbito do processo de integração europeu. Contrapondo-se a uma visão de que os Estados nacionais estariam delegando autoridade e cedendo parte de suas soberanias para as instituições internacionais, o intergovernamentalismo argumenta que os processos de integração regional se constituem enquanto mecanismos que permitem que os Estados nacionais sejam fortalecidos, e não tenham o seu escopo de atuação retraído, como até então muitos acreditavam (Briceño-Ruiz, 2018).

Nesta linha de entendimento, os Estados utilizam as instituições internacionais para fazer avançar seus próprios interesses e objetivos, e desta forma, desenham toda a institucionalidade para visar atendê-los. Neste sentido, o desenho institucional se mostra muito importante, visto que este afeta os resultados que serão produzidos no âmbito das instituições. O desenho institucional não é visto como aleatório, mas como produto de interações racionais e propositais entre os Estados, em outras palavras, o desenho institucional das OIs se constituem como um reflexo consciente e deliberado por parte dos Estados para que possam satisfazer os seus anseios e interesses. Koremenos et al. (1999) pontuam que uma série de questões são pensadas pelos Estados no momento da constituição das instituições internacionais, como por exemplo, quais questões serão tratadas, como acontecerá o processo de adesão (*membership*), se a instituição deve ser mais ou menos centralizada, se as regras devem serem mais claras e objetivas ou flexíveis, e mais importante para a nossa investigação, se os atores não-estatais devem possuir direito ao voto e voz ou se deveriam possuir apenas funções consultivas e informais.

Também a partir de uma abordagem racionalista, Abbott et al. 1998 apontam que a criação e o desenvolvimento das OIs refletem escolhas deliberadas dos Estados com vistas a alterar o ambiente que os circundam, sendo que as utilizam para se beneficiarem da

⁵ Esta crise foi gerada a partir de um impasse criado pelo então presidente francês Charles de Gaulle, que se negou a aceitar o voto majoritário no Conselho Europeu (Briceño-Ruiz, 2018).

centralização e independência que estas propiciam para alcançarem objetivos que não conseguiriam caso atuassem a partir de uma base descentralizada.

O Intergovernamentalismo Liberal está situado dentro da lógica institucionalista e dialoga com o neofuncionalismo, embora teça críticas tenazes à ideia de linearidade, de *spill-over* e da necessidade de instituições supranacionais presentes nesta última corrente (Moravcsik, 2005). O foco da atenção do Intergovernamentalismo está nas negociações e barganhas promovidas pelos Estados, com o objetivo de entender os seus interesses.

Esta corrente teórica é fortemente influenciada pela Teoria dos Jogos e pela Teoria da Escolha Racional que, por sua vez, é a influência motriz da teoria realista nas Relações Internacionais. Esta corrente assume que os Estados são atores centrais no processo de integração regional, e estes são racionais, ou seja, eles realizam um cálculo de custo-benefício e buscam uma maximização de suas preferências em determinadas circunstâncias. Desta forma, a busca pela cooperação na política internacional se explicaria basicamente a partir de três estágios: os Estados definem suas preferências; posteriormente, realizam barganhas intergovernamentais para alcançar acordos que lhes favoreçam e em um terceiro momento criam ou ajustam instituições para garantir suas preferências estabelecidas inicialmente. Importante ressaltar que as preferências nacionais não são fixas ou uniformes, variando ao longo do tempo (Moravcsik; Schimmelfennig, 2009).

É válido enfatizar a importância desempenhada pelas instituições internacionais na visão do Intergovernamentalismo Liberal, visto que estas permitem que os Estados alcancem resultados coletivos superiores ao reduzirem os custos de transação e por servir como mecanismo de troca de informações, reduzindo a incerteza dos Estados-membros em relação ao comportamento e preferências futuras, diminuindo o risco da “trapaça” (Moravcsik; Schimmelfennig, 2009).

Uma premissa básica do Intergovernamentalismo é que toda negociação intergovernamental envolve um jogo de dois níveis, voltado tanto para a esfera doméstica, quanto para a externa, sendo que as influências mais importantes sobre a formação da política externa se dariam a partir das identidades dos grupos mais importantes que atuam no sentido de influenciá-la. Contrapondo-se ao neofuncionalismo, o Intergovernamentalismo Liberal assume que as fontes primárias para a integração econômica são exógenas, e que a barganha interestatal reflete uma ação intencional dos Estados com base em seu poder relativo (Moravcsik, 2005).

Outra premissa importante a ser destacada do Intergovernamentalismo é sua pressuposição de pluralismo político democrático, ou seja, a ideia de que o poder está

disperso e que não há um grupo que exerceria hegemonia sobre todas as áreas de *policies*. Diante da neutralidade do Estado, caberia aos grupos se organizarem e levarem suas demandas para que estas sejam consideradas pelos atores governamentais.

Em suma, podemos sintetizar o Intergovernamentalismo como possuindo as seguintes premissas: os **Estados são atores centrais e racionais**⁶ em processos de integração regional, e estes realizam barganhas intergovernamentais com vistas a maximizar seus interesses e demandas. Neste sentido, o processo de integração regional não significa um enfraquecimento do poder dos Estados, tendo em vista que estes processos ainda estariam sendo regidos pelos atores governamentais:

As preferências nacionais se formam através de um processo no qual convergem uma diversidade de atores, mas estas preferências se negociam mediante uma barganha intergovernamental que os Estados controlam. As instituições, sejam supranacionais ou intergovernamentais, tomam a forma que os Estados escolhem, que decidem se delegam ou compartilham soberania. A integração não é para transcender o Estado-nação (Briceño-Ruiz, 2018, p. 105, tradução nossa⁷).

Interessante pontuar que Moravcsik, enquanto situado no debate sobre um possível déficit democrático no contexto da União Europeia (UE), discorda que este fenômeno existiria em tal cenário. O argumento chave do autor é que a UE não possui o monopólio da autoridade pública em muitas áreas de *policies* e que o bloco seria constrangido por restrições administrativas, por *checks and balances* e por uma estrutura multinível do processo decisório. Desta forma, a UE teria o seu poder limitado e não poderia se constituir enquanto um “superestado europeu” (Moravcsik, 2004; 2008). A partir deste outro grande debate nos processos de integração regional - que será pormenorizado em capítulo subsequente - podemos atestar que o autor confere grande centralidade aos Estados, e se estes são democráticos e permanecem enquanto força motriz destes processos, logo não haveria déficit democrático, na visão de Moravcsik, apesar de reconhecer que este não seria o caso de outros regionalismos ao redor do mundo.

⁶ Nesta linha de entendimento, a racionalidade é entendida como uma escolha consistente, orientada para a maximização de valores e interesses a partir de determinadas circunstâncias específicas (Allison, 1971).

⁷ Original: “Las preferencias nacionales se forman a través de un proceso en el cual convergen una diversidad de actores, pero esas preferencias se negocian mediante un regateo intergubernamental que los Estados controlan. Las instituciones, sean supranacionales o intergubernamentales, toman la forma que escogen los Estados, que deciden si delegan o comparten soberanía. La integración no es para trascender al Estado nación” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 105).

2.4 A análise do contexto institucional

Tendo em vista que o Intergovernamentalismo está situado dentro da lógica institucionalista, faz-se importante discorrermos brevemente sobre como as instituições importam nos resultados políticos e determinam como o jogo ocorrerá no âmbito das OIR.

O neo-institucionalismo enfatiza que as instituições se configuram como variáveis explicativas centrais dos resultados políticos, visto que elas condicionam os comportamentos dos atores que atuam no âmbito das institucionalidades. A análise da institucionalidade se configura como central porque estas estabelecem as **regras do jogo**, restringendo e restringindo os comportamentos dos atores. As regras produzem estabilidade e previsibilidade diante de determinadas circunstâncias institucionais específicas. Segundo Immergut (1995), ao definir as regras do jogo, as instituições criam condições que permitem predizer a maneira e as esferas nas quais os conflitos políticos devem se desenrolar. As regras do jogo são essenciais porque elas definem o jogo, dado que estabelecem as posições, os trajetos por meio dos quais os jogadores acessam à institucionalidade, o poder de cada posição e os canais de ação (Allison, 1971).

O entendimento do contexto institucional no qual se desenvolve a participação da sociedade civil em ambas OIR se mostra essencial, visto que as regras formuladas no âmbito institucional determinam **quem pode jogar**, ou seja, em outras palavras, quais serão as categorias e/ou “tipos” de atores não-estatais que terão acesso ao âmbito institucional; **como o jogo é estabelecido**, ou seja, qual o papel e a influência de cada ator no jogo desenvolvido e como essa combinação de influências, posturas e movimentos resultam em ações e decisões organizacionais; e a **recompensa do jogo**, ou seja, qual a efetividade, influência e impacto de cada ator dentro do âmbito institucional (Allison, 1971).

Importante a compreensão do contexto institucional, tendo em vista que a participação social nas organizações internacionais regionais estudadas são intergovernamentais, ou seja, as relações constituídas entre os atores governamentais e não-estatais são assimétricas, portanto, não se configura como uma participação autônoma, mas sim convocada, mediada e balizada pelos atores governamentais, em associação com os burocratas não eleitos, que são os responsáveis por conduzirem todo o processo dos regionalismos em questão. Diante disto, o desenho e o arcabouço institucional impactam na forma como se desenrola a interação entre os atores, os comportamentos e os resultados que são estabelecidos dentro das institucionalidades.

Em suma, o neo-institucionalismo se configura como uma abordagem teórica primaz para este estudo, e podemos resumir a análise realizada pelos pesquisadores a partir de tal

prisma como se constituindo em três passos: (i) a análise das regras; (ii) dos atores e (iii) e do grau de interação entre os atores. Neste sentido, para a realização da análise desta dimensão, fundamentamos nossa análise a partir da contribuição de diversos autores, que por sua vez, são filiados às mais diversas correntes teóricas.

No que tange à possibilidade de acesso dos atores não-estatais nas organizações internacionais, Hawkis (2008) elabora o conceito de permeabilidade institucional, que o autor define como parte de uma ampla estrutura de oportunidades políticas e a extensão pela qual as regras e práticas formais e informais permitem acesso às terceiras partes nos processos estabelecidos pelas OIs. Por terceira parte, o autor entende os atores não-estatais, mas também podem incluir outros Estados ou organizações. Em outras palavras, este conceito nos auxilia a compreender as possibilidades de *inputs* para a sociedade civil nas OIR, ou seja, os mecanismos institucionais de diálogo.

O conceito de permeabilidade institucional formulado pelo autor compreende três dimensões. A primeira delas se refere ao acesso, ou seja, quem pode participar. Desta forma, quem são os atores sociais que podem levar contribuições e demandas para as OIs, seja por meio de mecanismos formais ou informais? Na visão do autor, um alto nível de acesso aos atores não-estatais em OIs é adquirido quando uma ampla gama de atores conseguem apresentar informações e demandas a um baixo custo e sem nenhuma “pré-triagem” por qualquer outro corpo institucional. Diante disto, as instituições mais acessíveis são aquelas que garantem acesso aos mais distintos atores, independente de valores ideológicos, origem nacional ou qualquer outro critério de classificação (Hawkis, 2008).

A segunda dimensão postulada pelo autor compreenderia o nível ao qual os atores não-estatais ganham acesso ao processo decisório. Este aspecto se configura como uma questão chave e muito salientada nos estudos sobre participação social, visto que em grande parte das experiências participativas, garante-se o acesso formal, mas não a participação em instâncias deliberativas e o voto em processos decisórios. Desta forma, organizações com um alto nível de permeabilidade permite que terceiras partes participem, apresentando informações e argumentos na instância decisória mais importante da organização. E por fim, a terceira dimensão diz respeito à transparência decisória da organização. As organizações impermeáveis são aquelas que dispõem de poucas informações sobre o processo decisório às terceiras partes. De outro lado, as OIs com alta transparência são aquelas que oferecem acesso à maioria das informações que possuem e permitem que os atores não-estatais participem como observadores do posicionamento dos Estados durante os processos de negociações (Hawkis, 2008).

Uma importante ressalva realizada por Tallberg et al. (2014) é que o acesso é diferente da participação, visto que a primeira ideia se refere aos mecanismos institucionais por meio do qual os atores transnacionais podem participar do processo político das OIs, que podem ser garantidas pelos Estados-membros ou pelas burocracias internacionais que trabalham para as OIs. Por outro lado, a participação diz respeito à presença dos atores transnacionais nestes mecanismos. Os autores avaliaram o acesso de atores não-estatais nas OIs a partir de um índice que contém quatro dimensões. A primeira destas é a profundidade de acesso, que se refere ao nível de envolvimento permitido aos atores transnacionais por meio das regras institucionais, e que varia desde um envolvimento ativo e direto até um envolvimento passivo e indireto, conforme resumido no quadro abaixo:

Quadro 2 - Profundidade de acesso

Pontuação	Nível	Exemplos
4	Completo e autônomo	Direito ao voto; direito a apresentar “petições”
3	Ativo e direto	Apresentação de relatórios; colaboração em projetos
2	Ativo e indireto	Encontros especiais com atores transnacionais; consultas em projetos
1	Passivo	Observador
0	Nenhuma	-

Fonte: elaboração própria, a partir da obra de Tallberg et al. (2014).

A segunda dimensão elencada pelos autores para o entendimento do acesso de atores não-estatais em OIs é o alcance do acesso, que se relaciona com a extensão do direito de participação dos atores transnacionais, que pode variar desde a inclusão de todos os interessados até a inserção apenas daqueles atores que preenchem requisitos criteriosos, conforme resumido no quadro abaixo:

Quadro 3 - Alcance do acesso

Pontuação	Seleção	Exemplos
4	Nenhuma	Todos os atores transnacionais interessados; público em geral
3	Formal	Atores transnacionais de Estados-membros ou de um setor específico; atores internacionais
2	Compreensivo	Atuação em conformidade com os objetivos das OIs; financiamento transparente; estrutura democrática
1	Exigente	Atores transnacionais identificados; categorias estritas de atores transnacionais
0	-	-

Fonte: elaboração própria, a partir da obra de Tallberg et al. (2014).

Para além destas duas dimensões, os autores utilizam duas dimensões secundárias para a avaliação do processo de acesso dos atores não-estatais em OIs, que é a permanência do acesso, que se relaciona com a extensão por meio da qual as regras institucionais garantem um direito de permanência para os atores transnacionais ou se tais direitos são *ad hoc* ou por convite. A outra dimensão é a codificação de acesso, onde é avaliado como o acesso é legalmente regulado, distinguindo entre regulação por tratados, legislação secundária ou por decisões burocráticas (Tallberg et al. 2014).

Um outro entendimento sobre a avaliação da participação da sociedade civil em OIs é oferecido por Tallberg e Jönsson (2010), que argumentam sobre duas possibilidades de mecanismos formais oferecidos pelas organizações para a participação social: (i) os arranjos consultivos, que se constituem como a forma mais comum de participação dos atores transnacionais, o que inclui, por exemplo, o credenciamento das ONGs em conferências internacionais organizadas pelas OIs e a participação em órgãos de conselhos. Este mecanismo permite que as ONGs acompanhem negociações, a circulação de documentos entre os atores governamentais e burocratas técnicos, e em algumas ocasiões, “endereçar” ou encaminhar demandas para as partes envolvidas; (ii) outra possibilidade de envolvimento dos atores não-estatais transnacionais nos processos desenvolvidos pelas OIs se dá por meio dos arranjos de compartilhamento de informações, que na visão dos autores, constituem-se enquanto os mais restritivos, visto que não envolve interações diretas entre os atores

governamentais e os não-estatais. Tradicionalmente, as políticas implementadas pelas OIs nesta dimensão tendem a melhorar a transparência ao oferecer acesso aos documentos elaborados nos âmbitos das instituições, atas de encontros, orçamentos, auditorias externas e políticas institucionais.

No entendimento de Weise (2011), o nível mínimo de participação que as OIs deveriam oferecer com vistas a permitir uma abertura organizacional mais substantiva aos atores não-estatais são as consultas.

Hulse et al. (2018), ao observarem o engajamento da sociedade civil no regionalismo africano, notadamente na SADC, argumentam que a participação pode ser considerada alta se os atores não-estatais utilizam as possibilidades de acesso existentes com frequência, mas apontam que apesar de altos níveis de acesso e de participação caminharem lado a lado, o acesso consegue existir sem a participação. Na visão dos autores, as organizações da sociedade civil (OSCs) conseguem participar do processo de governança regional de cinco formas: (i) na formação da agenda, ao levantarem questões e problemas regionais que precisam ser debatidos no âmbito do regionalismo; (ii) as OSCs podem contribuir na formulação de políticas ao gerarem conhecimentos e soluções para os problemas regionais identificados; (iii) ao realizarem *lobby* em processos decisórios; (iv) conseguem contribuir na implementação de políticas por meio da realização de serviços “*delivery*” e (v) conseguem ajudar a monitorar e avaliar ao coletar informações se as medidas implementadas tiveram o resultado esperado.

2.5 A análise das lideranças regionais

A compreensão do posicionamento dos países em relação à participação da sociedade civil se mostra de essencial importância, visto que tais arranjos institucionais são fortemente dependentes da disposição política dos governantes, tanto no momento de implementação das políticas participativas, quanto em sua manutenção ao longo da trajetória histórica. Neste sentido, diversos mecanismos podem ser utilizados para minar e enfraquecer a participação social, como a cooptação, o esvaziamento dos espaços públicos de debates, a falta de financiamento, entre outros. Ramanzini Júnior e Luciano (2021) argumentam que o envolvimento da sociedade civil no regionalismo é parcialmente determinado pela ação dos Estados-membros em permitir, estimular ou bloquear interações, dada a característica intergovernamental dos regionalismos no Sul Global.

Na análise do posicionamento dos governos em relação à participação da sociedade civil, levaremos em consideração alguns critérios, sendo que os governos serão classificados

como mais favoráveis se apresentarem as seguintes características: ter demonstrado ser favorável à abertura das OIR para a participação dos atores não-estatais; apoiar o aprofundamento de mecanismos participativos e/ou da agenda social e participativa e possuir colaboração/políticas de engajamento e proximidade com organizações da sociedade civil. De outro lado, o governo será classificado como não favorável se apresentar os seguintes posicionamentos: ter se posicionado de forma contrária à abertura das OIR para a participação dos atores não-estatais; não apoiar o aprofundamento de mecanismos participativos e/ou da agenda social e participativa, e não possuir colaboração/políticas de engajamento e proximidade com as organizações da sociedade civil.

Levando em conta as condições de exequibilidade desta investigação, notadamente o tempo, centramos nossa análise em torno das **lideranças regionais**. Apesar da existência de um extenso debate sobre o que conforma e quais as características de lideranças regionais, assumimos neste trabalho o conceito de Zwartjes et al. (2012), que as definem como um conceito⁸ utilizado para descrever o poder de um ator em influenciar o funcionamento de atores de sua vizinhança/região, seja em certos aspectos das relações internacionais e/ou no seu funcionamento interno. No nosso caso, estamos interessados em analisar a influência de determinados países no âmbito da organização internacional regional ao qual pertencem e como eles conseguem ou não determinar as agendas das relações internacionais em suas respectivas regiões.

Já Nolte (2010) prefere a utilização do termo poder regional (*regional power*), que em sua definição remeteria a países que são influentes e poderosos em certas regiões geográficas ou sub-regiões. Nesse sentido, um poder regional teria as seguintes características: (i) tem a pretensão de assumir uma posição central em uma região geográfica, econômica e politicamente delimitada; (ii) possui uma grande influência nas relações regionais (atividades e resultados); (iii) influencia na delimitação geopolítica e na construção política-ideacional da região; (iv) exerce influência nas estruturas da governança regional; (v) a posição de liderança na região é reconhecida ou ao menos respeitada pelos outros Estados dentro e fora da região; (vi) oferece bens coletivos para a região ou participa de uma maneira significativa no fornecimento destes bens coletivos.

Em outras palavras, podemos inferir que lideranças regionais são países importantes e que exercem grande influência sobre as relações regionais e OIR que participam. Levando em

⁸ Zwartjes et al. (2012) argumentam que existiriam três questões relacionadas à atuação das lideranças regionais: (i) sua disponibilidade em atuar como um líder regional; (ii) sua capacidade de mobilizar recursos internos e (iii) a aceitação de suas ações em sua própria região e além.

consideração estes critérios e a partir de uma aproximação com a literatura especializada, escolhemos a Argentina e o Brasil para serem investigados por parte do Mercosul, e a Indonésia por parte da ASEAN. A ideia inicial era selecionar dois países de cada região, no entanto, tendo em vista a escassez de informações por parte dos países da ASEAN e levando em conta a exequibilidade desta pesquisa no que se refere ao tempo, escolhemos apenas a Indonésia para ser investigada no caso da ASEAN.

A Indonésia é o maior país da ASEAN, com uma população estimada em torno de 280 milhões. Por conta desse e de outros fatores - como por exemplo, o protagonismo do país no movimento de não-alinhamento na Guerra Fria e por ser um dos países fundadores da ASEAN - o país é apontado como uma liderança regional por diversos autores (Acharya, 2014; Roberts; Widyaningsih, 2015; Rattanasevee, 2014).

De outro lado, no Mercosul, o Brasil é o maior país do bloco, com uma população estimada em torno de 212 milhões de habitantes (Ibge, 2024) e a Argentina o segundo maior país com uma população de cerca de 47 milhões de pessoas (Indec, 2024). São os dois países que levaram à constituição do Mercosul. Por conta dessas e de outras características, os dois países são os mais influentes no âmbito do Mercosul.

Em suma, a análise está focada em analisar a Indonésia por parte da ASEAN e Argentina e Brasil por parte do Mercosul.

Para Reimann (2006), as decisões dos atores governamentais se constituem enquanto decisivas na determinação de quais oportunidades de participação serão abertas e quais permanecerão fechadas aos atores não-estatais. A partir de uma linha de argumentação *top-down*, a autora afirma que os principais promotores das organizações da sociedade civil, notadamente as ONGs, têm sido os Estados doadores ocidentais e os oficiais das OIs que são comprometidos com a promoção dos valores liberais universais.

Visando compreender o comportamento dos governos das lideranças regionais que compõem ambas as OIR em relação à participação da sociedade civil, realizamos um **estudo de agenda**, buscando compreender a importância assumida pela agenda de participação social ao longo da trajetória histórica e a partir de cada governo. Ou seja, o intuito é compreender como e de que forma o posicionamento das lideranças regionais afetam e influenciam, por exemplo, em uma maior ou menor abertura organizacional para a participação da sociedade civil em um contexto nos quais as decisões são tomadas de forma consensual.

Partindo do pressuposto de que as organizações internacionais regionais são permeadas por interesses conflitivos em relação à participação da sociedade civil, qual o peso que as lideranças regionais desempenham em relação à agenda participativa? Em um contexto

onde as decisões são tomadas a partir do consenso, as lideranças regionais conseguem fortalecer ou enfraquecer esta agenda a partir de seus comportamentos e decisões? Desta forma, a pesquisa realizará um estudo de agenda para investigar tais questões.

Autores fundantes do estudo do processo de formação de agenda no processo de formulação das políticas públicas, Cobb e Elder (1971) definem agenda como se referindo a um conjunto geral de controvérsias políticas que serão visualizadas como pertencentes a uma gama de preocupações legítimas que mereceriam a atenção dos agentes governamentais. Os autores desenvolvem o conceito de “responsividade diferenciada” com o intuito de compreender de que forma e por que algumas questões ganham proeminência e chegam até a agenda decisória e se transformam em políticas públicas, enquanto outros problemas não conseguem ser levados adiante.

Neste sentido, os autores pontuam que tal fenômeno emerge por conta de quatro principais fatores. O primeiro deles é que os tomadores de decisões podem estar em “dívida” com um grupo em particular ou podem se identificar enquanto pertencentes a um determinado grupo. Outra questão é que alguns grupos possuem mais recursos que outros grupos ou são mais capazes de mobilizar estes recursos e permitir com que uma determinada agenda adquira notoriedade e ganhe a atenção governamental. A terceira questão elencada pelos autores se relaciona ao fato de que alguns grupos estão localizados de maneira estratégica na estrutura social e econômica de tal forma que os seus interesses não poderiam ser ignorados, como os setores relacionados aos negócios (*business*). E por fim, o quarto elemento postulado pelo autor é que alguns grupos possuem grande estima pública e, portanto, conseguem melhor acesso aos tomadores de decisões como, por exemplo, médicos, juízes, líderes de igrejas.

Outro autor contemporâneo muito importante para esta área de estudos é Kingdon (2014), que define agenda como a lista de assuntos ou problemas ao qual os agentes governamentais e as pessoas de “fora do governo”, mas que se relacionam com os oficiais governamentais, estão dedicando atenção em um determinado momento.

Já Zahariadis (2016) conceitua a agenda⁹ como a lista contextual de prioridades governamentais que levam à ação, e neste sentido, toda agenda reflete algum tipo de **ordenação** ou **priorização**, dado que a atenção governamental é escassa, em outras palavras, os problemas, demandas e questões são inúmeros e os agentes governamentais somente conseguem fixar suas atenções sobre uma quantidade ínfima destas. O autor argumenta que as agendas se constituem enquanto artefatos sociais e devem ser analisadas em contexto, dado que o que é considerado uma questão importante varia no decorrer do tempo histórico e entre sociedades, ou seja, o processo de formação de agenda é politicamente fluido e dinâmico, por isso a necessidade de que a formação de agenda seja analisada a partir de períodos temporais particulares.

Levando em consideração que o processamento das informações por parte dos atores governamentais ocorre de forma desproporcional, Jones e Baumgartner (2005) argumentam que se faz necessário o entendimento de como a atenção é formada. Os autores partem do pressuposto de que os atores envolvidos no processo de formulação das políticas públicas não são neutros, sendo que os tomadores de decisões filtram os sinais¹⁰ por meio de sua atenção, assimilando as informações de uma maneira enviesada e geralmente agem a partir de uma racionalidade limitada. Nesta linha de argumentação, é muito importante frisar que a atenção a uma determinada questão consome muito tempo e que os sinais não são interpretados de maneira autônoma, por isso a necessidade de que grupos de interesses, empreendedores de políticas públicas e cidadãos mobilizados atuem para conseguir exercer influência, ou seja, para que suas agendas sejam escutadas e consideradas pelos atores governamentais.

A partir do estabelecimento destas discussões teóricas, e levando em consideração que a atenção dos atores governamentais é escassa e que estes constroem agendas a partir de um

⁹ No entendimento de Zahariadis (2016), o processo de formação de agenda possuiria quatro elementos fundamentais: (i) o poder, que no entendimento do autor se caracterizaria enquanto o elemento mais importante na formação de agenda, refere-se ao fato de que o processo de formação de agenda reflete disputas políticas e, portanto, as prioridades governamentais irão refletir o poder de alguns grupos ou indivíduos em levarem suas agendas para serem consideradas pelos agentes governamentais e prevenirem com que outras demandas sejam consideradas; (ii) percepção, que é a dimensão que afeta quais questões são consideradas importantes e o porquê. Isso significa que o processo de transformar uma questão em problema passível de intervenção governamental possui um elemento perceptivo importante; (iii) potência, que se refere à intensidade ou severidade das consequências que uma dada questão desperta, ou seja, quanto maior a intensidade ou severidade das consequências, é mais provável que um determinado assunto alcance a agenda governamental, e por fim, (iv) proximidade, que significa que quanto mais próximo estiver um assunto ou tema dos indivíduos e grupos, maior a probabilidade de que receba atenção e conseqüentemente chegue até a agenda governamental. Na visão do autor, as mudanças nas configurações de poder ou nas percepções conduzirão a movimentos de ascensão ou queda de uma questão na agenda. De outro lado, a proximidade e a potência possuem apenas efeitos indiretos na formação de agenda, dado que eles são filtrados por meio do poder e da percepção.

¹⁰ Os autores entendem um sinal como simplesmente alguma mudança detectável no que está acontecendo no ambiente externo, sendo que todos os sinais são caracterizados pela incerteza e ambiguidade, ou seja, não há certeza sobre o que o sinal significa. Na visão dos autores, na política, a detecção do sinal é essencial para que ações futuras possam ocorrer (Jones; Baumgartner, 2005).

processo de ordenação e priorização, com o objetivo de entender o posicionamento dos governos da Argentina e do Brasil no Mercosul, e da Indonésia na ASEAN em relação à participação da sociedade civil, e com auxílio do *software* NVivo, construímos códigos e buscamos verificar quais foram as agendas priorizadas nos discursos dos governos analisados em ambas as OIR. Os códigos utilizados foram os seguintes:

- 1) Agenda econômica: diz respeito ao trato de questões ligadas à agenda econômica e comercial, tratados comerciais, entre outros;
- 2) Agenda política e social: diz respeito ao tratamento de questões ligadas à agenda política e social, como cidadania, migração, meio ambiente, concertação política, direitos humanos, agenda de saúde, agenda de segurança, relações exteriores;
- 2.1) Apoio à agenda participativa: diz respeito às menções que apoiam a criação e/ou aprofundamento de mecanismos de participação social, de engajamento com a sociedade civil, de demonstração de preocupação com a questão da legitimidade democrática;
- 3) Apoio à integração regional: diz respeito às menções favoráveis à integração regional, como a ideia de unidade e união sul-americana (no caso do Mercosul) ou asiática (no caso da ASEAN), de aprofundamento dos laços e cooperação entre os países da região;
- 3.1) Apoio à institucionalidade: diz respeito às menções que apoiam a criação, aprofundamento e/ou observância de instituições comuns no âmbito do processo de integração regional;
- 3.2) Integração de infraestrutura: diz respeito às menções que citam a necessidade, importância ou a realização de mecanismos que permitam a integração de infraestrutura entre os países, como questão energética, rodoviária e hidroviária;
- 4) Perspectiva histórica e futura do processo de integração regional: diz respeito às afirmativas que fazem um balanço do processo de integração regional no Mercosul e na ASEAN, ressaltando os êxitos, conquistas, dificuldades e desafios futuros (objetivos, metas, propósitos) enfrentados no processo de integração regional, de forma ampla e abrangente.

A partir da construção destes códigos, o objetivo foi verificar as agendas priorizadas por parte dos governos dos países analisados ao longo da trajetória histórica, com o propósito de identificar qual a posição ocupada pela agenda de participação social, preocupação primaz a qual se dedicou este trabalho.

3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ENTENDIMENTOS TEÓRICOS E O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

O envolvimento da sociedade civil nas questões públicas que permeiam as organizações, sejam elas domésticas ou internacionais, é visto comumente como uma forma de democratização de processos que historicamente, e em muitos contextos, têm sido marcados pela proeminência de atores governamentais.

O objetivo deste capítulo é realizar um remonte histórico sobre a participação da sociedade civil no cenário internacional, elencando a partir de um panorama amplo, o contexto de abertura organizacional para os atores não-estatais. Posteriormente, realizamos uma discussão sobre a questão do déficit democrático e ressaltamos alguns entendimentos teóricos que buscam a mitigação ou resolução deste problema presente nas organizações internacionais. Em um terceiro momento, buscamos relacionar as teorias de integração regional e a questão da participação social, enfatizando as contribuições trazidas sobretudo pelo neofuncionalismo. Por fim, discorreremos a respeito da crise da ordem liberal-democrática, um fenômeno eminentemente contemporâneo e que possui implicações para os regionalismos e para a agenda participativa.

3.1 Democracia e Participação Política nas Organizações Internacionais: uma breve reconstituição

A compreensão sobre a forma de governo democrática remonta à Grécia Antiga, onde diversos pensadores se debruçaram a entender quais seriam os requisitos necessários para que a democracia fosse exitosa, ressaltando sobretudo noções de virtude, felicidade e de justiça. Aristóteles (1988) ressaltava que a felicidade deveria ser o maior bem a ser alcançado em um contexto de uma sociedade política, já que os homens seriam naturalmente “animais políticos”, ou seja, gregários, e por este motivo, tal felicidade somente poderia ser alcançada por intermédio do exercício da virtude coletiva.

Historicamente, o pensamento político liberal ocidental buscou sublinhar os benefícios trazidos pela forma de governo democrática ao assegurar diversas liberdades e direitos individuais que poderiam não serem e/ou adequadamente não serem satisfeitas em outras configurações políticas. De forma geral, a democracia enquanto o governo da maioria ou como comumente designado “do povo” promove uma limitação do exercício do poder

político, refreando os agentes políticos de o exercerem de forma arbitrária, inconstante e tirana, permitindo a satisfação do ideal primaz para o liberalismo político: a liberdade.

Bobbio (2000) enfatiza o “acoplamento” histórico existente entre os valores liberais e democráticos, visto que ambas as tradições, embora tenham concepções e preocupações díspares em alguns aspectos, partem do mesmo ponto de partida: os indivíduos e se preocupam em maximizar as possibilidades de autonomia destes.

Stuart Mill (1980), por exemplo, importante autor do Liberalismo contemporâneo, sublinha a importância da democracia representativa, visto que é a forma de governo que melhor satisfaz a ideia de que a soberania, ou seja, o poder supremo de controle e decisão sobre questões prementes que povoam uma comunidade política, pertence à massa reunida¹¹ da sociedade, permitindo com que todos os cidadãos expressem seus anseios e demandas para as instituições políticas constituídas, maximizando direitos e liberdades individuais.

Desde o princípio, uma característica chave da democracia é a possibilidade de participação dos cidadãos nas discussões e deliberações a respeito de questões importantes da comunidade política ao qual pertencem. Se na Grécia Antiga as Cidades-Estado permitiam um arranjo de democracia direta, onde os cidadãos participavam de todo o processo político na Ágora, a constituição dos Estados nacionais, e o consequente adensamento populacional, as novas dinâmicas da vida moderna e a crescente autonomização dos indivíduos diante da comunidade política no qual estão inseridos, tornaram possível somente uma nova forma de democracia: a representativa, onde os cidadãos elegem aqueles que irão expressar suas demandas e anseios na esfera pública.

Dahl (2012; 1988) salienta que uma das características marcantes de um processo democrático é a participação efetiva dos cidadãos no processo político, significando que estes devem possuir oportunidades adequadas e iguais para expressarem suas opiniões e inserirem questões na agenda política, bem como de expressarem suas preferências quanto ao resultado final das decisões vinculantes produzidas dentro de uma comunidade política.

No contexto contemporâneo, a participação de atores não-estatais no cenário internacional pode ser remontada à Liga das Nações, sendo que muitos atores transnacionais estiveram envolvidos na fundação da Liga. Na visão de Grigorescu (2015), a justificativa da

¹¹ Vale sublinhar que embora Mill (1980) realize uma defesa em torno da forma de governo democrática representativa, do sufrágio universal (incluindo o direito ao voto feminino), da incorporação e participação de todos os indivíduos no sistema político, tendo em vista a importância atribuída ao autor em relação à possibilidade de dissenso e pluralismo como condições essenciais para o desenvolvimento e progresso de uma sociedade, o autor possui pensamentos contraditórios e controversos, na medida em que argumenta que os cidadãos que possuem capacidades mentais superiores e os comprovarem, podem possuir o direito ao chamado “voto plural”, que são pesos diferenciados para os indivíduos que possuem “melhor conhecimento” a respeito dos assuntos políticos que permeiam a comunidade política no qual estão inseridos.

inclusão de atores não-estatais, neste momento, não estava associada com elementos democráticos, mas havia uma consideração de que tal prática era “apropriada”. No caso da Liga das Nações, foi constituído o *International Bureaux Section*, órgão responsável pelo estabelecimento de contatos com os atores não-estatais, desenvolvendo relações de colaboração com mais de 200 Organizações Não-governamentais (ONGs) ao longo de sua história, como por exemplo, por meio do financiamento dos gastos de algumas destas em viagens e publicações de documentos.

Nos primeiros anos de existência da Liga, as ONGs se mostraram muito úteis para a organização, dado que ofereciam *expertise* e redes institucionais de contato. No entanto, a partir da metade dos anos 1920, a abordagem inclusiva que permitia que os atores não-estatais tivessem seus anseios e demandas escutadas nas conferências e comitês foi substituída por uma abordagem mais “morna”. Como fruto desta mudança, a partir dos anos 1930, raramente as ONGs puderam participar das conferências da Liga, sendo que o Comitê Econômico Consultivo, que incluía os atores não-estatais deixou de existir no começo daquela década, bem como o Comitê de questões sociais foi reorganizado em 1936 e se tornou inteiramente intergovernamental. Grigorescu (2015) aponta que a abertura para as ONGs na década de 1920, bem como a mudança de abordagem em relação aos atores não-estatais nos anos 1930 não foi debatida em qualquer encontro aberto da organização.

Posteriormente a possibilidade de engajamento dos atores não-estatais no âmbito da Liga, é convergente que no pós-guerra, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) representa um marco no sentido de permitir a institucionalização da participação social (Ruhlman, 2015; Mckeen, 2009). As ONGs desempenharam um importante papel no pós-II Guerra Mundial, por exemplo, no esboço da Carta da ONU, sendo que a principal área de atuação destas se deu no âmbito dos direitos humanos.

Na visão de Grigorescu (2015), grande parte deste apoio para o envolvimento da sociedade civil no momento de fundação da ONU se deu por parte dos EUA, que buscavam garantir apoio para a nova organização, apesar de ter uma posição de cautela a respeito de uma subsequente formalização do papel exercido pelas ONGs. A institucionalização das ONGs no âmbito da ONU se deu a partir do artigo 71 da Carta, que permitiu que o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) estabelecesse relações consultivas com estas. Apesar da possibilidade de engajamento no âmbito da Liga, o Pacto desta não incluía uma previsão formal, assim como contido na Carta da ONU. No entanto, pode-se perceber uma abordagem distinta no processo de formação da ONU e da Liga em relação ao engajamento

com as ONGs, visto que na Liga tais atores se envolviam em todas as áreas da OI, enquanto na ONU, as atividades das ONGs ficaram limitadas às áreas sociais e econômicas.

Assim como na Liga das Nações, o acesso das ONGs à ONU não se deu com base em argumentos de democratização. No entanto, este cenário se altera a partir dos anos 2000, momento em que Grigorescu (2015) identifica a existência de uma **norma global pró-ONG**¹² com uma interpretação democrática, que enfatizava a importância desempenhada por uma sociedade civil autônoma, ou seja, a partir deste momento, a participação da sociedade civil nos processos das OIs começa a se relacionar com a questão democrática. Tal movimento se explica, na visão do autor, por uma crescente pressão normativa por acesso das ONGs às OIs no pós-Guerra Fria, momento em que se observa o crescimento de movimentos que contestam a impossibilidade e/ou insuficiente participação de atores não-estatais nos processos estabelecidos nos âmbitos das OIs, como os protestos realizados contra o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que ganharam grande repercussão midiática e serviram como uma forma de pressionar que estas organizações se abrissem para a influência dos atores não-estatais.

No entendimento de Reimann (2006), a proliferação de atores não-estatais no cenário internacional, notadamente as ONGs, não devem ser entendidas como resultantes meramente de forças tecnológicas e sociológicas, mas a partir de processos *top-down* de globalização política, como a globalização das estruturas políticas, instituições e valores democráticos ocidentais. A partir do conceito de estruturas de oportunidades políticas derivadas da teoria dos movimentos sociais, a autora entende que dois componentes deste conceito - a expansão de oportunidades para a mobilização de recursos e acesso político - constituem-se enquanto variáveis centrais que estimularam o crescimento das ONGs e permitiram que elas se espalhassem pelo mundo afora. E levando em consideração que as OIs e regimes internacionais se expandiram nas últimas décadas, estas têm impulsionado crescentemente a atuação das ONGs como “colaboradoras” das atividades e ações exercidas no âmbito das OIs.

Partilhando da mesma linha de argumentação que Grigorescu (2015), a autora atesta a emergência de uma norma pró-ONG emergente entre as décadas de 1980 e 1990 que acompanha as oportunidades internacionais de financiamento para estes atores, sendo que estes começaram a ser vistos como representantes legítimos da sociedade civil e como “condutores” de demandas e anseios da iniciativa privada. Precisamente, a emergência desta

¹² De acordo com o argumento de Grigorescu (2015), esta norma global pró-ONG, em sua interpretação democrática, era fraca até o final dos anos 1980, moderada durante os anos 1990 e se torna forte a partir do começo dos anos 2000.

norma ocorreu na década de 1980 na área do desenvolvimento internacional e é posteriormente institucionalizada a partir do Sistema ONU¹³ na década de 1990 durante o momento de realização das diversas Conferências Internacionais daquele período. Desta forma, as ONGs passaram a ser entendidas como parceiras do desenvolvimento¹⁴ e executoras da boa governança, e a mera existência destes atores no âmbito dos Estados nacionais passou a asseverar que tais Estados eram democráticos, estavam preocupados com a *accountability* e aberta à participação da sociedade civil (Reimann, 2006).

Autores que se debruçam a entender o papel desempenhado pelas dinâmicas das normas na governança global são teoricamente informados pelo institucionalismo sociológico na Ciência Política e construtivismo nas Relações Internacionais, e tal entendimento tende a sublinhar que teria ocorrido nas últimas décadas um processo de difusão e consolidação de uma norma sobre legitimidade em torno da governança internacional, sendo que tal norma considera as ONGs como representantes de uma emergente sociedade civil global, cuja participação nos arranjos transnacionais ajudariam a resolver o problema do déficit democrático. Nesta visão, os Estados e as instituições internacionais adotaram esta norma por meio da socialização e a adaptaram de forma estratégica com o objetivo de legitimar as estruturas da governança internacional (Tallberg, 2010).

Em oposição ao entendimento de que a crescente abertura das organizações internacionais aos atores não-estatais teria sido propiciado por meio da difusão de normas de boa governança ligado aos valores liberais-democráticos, Tallberg et al. 2014, ao analisarem 298 órgãos e agências de 50 OIs entre o período de 1950 a 2010, chegam à conclusão de que esta possibilidade de acesso dos atores não-estatais não se deve à difusão de uma norma participativa na governança global, após o fim da Guerra Fria, tendo em vista que algumas OIs já previam a participação destes atores no pós-guerra, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu em seu âmbito uma representação tripartite no pós-II Guerra Mundial, especificamente em 1956, composta por representantes governamentais, sindicatos e organizações de empregadores (Nanz; Steffek, 2005).

¹³ Reimann (2006) pontua que um exemplo que demonstra os esforços da promoção desta nova norma pode ser visualizado no âmbito dos órgãos da ONU e por parte de doadores internacionais, que visavam encorajar que os Estados adotassem regulações legais mais liberais, com o objetivo de facilitar a constituição do setor sem fins lucrativos emergente durante a década de 1990. Em 1992, por exemplo, no âmbito do Banco Mundial, foi criado o *International Center for Not-for-profit Law (ICNL)*, com a finalidade de impulsionar o desenvolvimento da sociedade civil mundo afora.

¹⁴ De acordo com Reimann (2006), a emergência desta norma, que ocorre na área de desenvolvimento internacional buscava a superação de um modelo de desenvolvimento pautado nos Estados em favor de um modelo híbrido neoliberal promovido a partir de “baixo”, e dentro deste entendimento, as ONGs eram visualizadas como atores centrais para incluir e alcançar indivíduos em programas de desenvolvimento internacional.

Na mesma linha de argumentação, Steffek (2013) considera que embora a norma de boa governança democrática possa ter auxiliado em um rápido processo de desenvolvimento e difusão das práticas participativas em OIs mundo afora, esta compreensão seria insuficiente para explicar este fenômeno.

Para além da compreensão do processo de abertura das OIs a partir do institucionalismo sociológico e do construtivismo, teoricamente, a abertura das OIs aos atores não-estatais podem ser compreendidas a partir de duas outras perspectivas. A primeira delas é a abordagem do institucionalismo da escolha racional, que tende a enfatizar os benefícios de eficiência funcional que os Estados e OIs podem adquirir ao se engajarem com atores transnacionais, visto que estes possuem *expertise* e podem desempenhar algumas funções que os atores governamentais não, como por exemplo, possuir acesso a lugares e pessoas que se constituem enquanto importantes para a implementação e execução de políticas. Desta forma, o institucionalismo da escolha racional entende este processo de abertura aos atores não-estatais em termos funcionalistas, ou seja, em uma perspectiva que visa sublinhar os benefícios advindos de tal ação (Tallberg, 2010).

E por fim, a outra abordagem, informada a partir do realismo nas Relações Internacionais, tende a enfatizar as implicações do acesso dos atores não-estatais nas OIs a partir de uma lógica de poder, que visa privilegiar as grandes potências, ou seja, as OIs se constituem como instrumentos que visam apenas ao interesse dos anseios e considerações geopolíticas das grandes potências mundiais. Nesta visão, os Estados utilizariam a possibilidade de acesso e engajamento com atores não-estatais visando obter influência adicional nas instituições internacionais, apoiando aqueles que atendem aos seus interesses e se opondo aqueles que não (Tallberg, 2010).

Apesar desta possibilidade de envolvimento das organizações da sociedade civil no âmbito de diversas organizações internacionais, uma característica que permanece como a regra ao longo do decorrer histórico em várias organizações mundo afora, é a impossibilidade de voto no processo decisório.

A identificação da existência de normas ligadas aos valores liberais-democráticos está intimamente relacionado com a difusão da democracia em um contexto de fim da bipolaridade. Depois do fim da Guerra Fria, no começo dos anos 1990, com o “triunfo” dos valores liberais, a democracia e os seus instrumentos passaram a ser promovidos mundo afora com uma maior facilidade, tendo em vista o término das rivalidades entre as duas superpotências. Desde então, diversas organizações internacionais têm salientado a importância da observância de princípios democráticos, como o respeito aos direitos

humanos, a regra da lei e a garantia de diversas liberdades individuais. Neste cenário se faz notório o papel desempenhado pela ONU. Diante deste cenário, enquanto instrumento chave da democracia, a participação da sociedade civil nas discussões e gestão das políticas empreendidas pelas OIs começou a ser vista como essencial para um processo de democratização destas.

Weise (2011) aponta que desde a década de 1990, as OIs não são mais espaços constituídos por diplomatas de Estados e representantes governamentais, mas também por atores da sociedade civil, como ONGs, cientistas e lobistas. E mesmo quando estas não se engajam diretamente com atores não-estatais, têm adotado cada vez mais políticas de transparência. Esta tendência da crescente participação de atores não-estatais e da implementação de políticas de transparência das OIs, o autor designa como **abertura organizacional**. No entendimento do autor, a abertura organizacional varia em três dimensões: (i) no tempo, sendo que há fases de maior e menor abertura, e a década de 1990 se constitui enquanto um marco importante em relação à abertura das OIs, elemento consonante na literatura especializada (Tallberg et al. 2014); (ii) na diferença entre as OIs, sendo que algumas são mais abertas, e esta variação ocorre até mesmo entre diferentes órgãos de uma mesma OI; (iii) as OIs não são abertas da mesma maneira para todos os tipos de atores não-estatais, e nesta dimensão se coloca uma pergunta: quem decide pela abertura das OIs? Na visão do autor, esta decisão se constitui enquanto uma escolha deliberada dos representantes de Estados e agentes governamentais que compõem as OIs.

Tallberg et al. (2014) caracterizam a abertura das OIs aos atores não-estatais transnacionais como uma das mudanças mais profundas na governança global nas últimas décadas. Em estudo anterior (Gomide Junior, 2020), a partir de uma análise de 40 agências, instituições e organizações internacionais mundo afora, chegamos à conclusão de que 77% possuem mecanismos participativos que permitem a participação de atores não-estatais, e quando observado a década de implementação destes mecanismos, 48% foram criados entre os anos 2000 e 2010, demonstrando a contemporaneidade da abertura das OIs.

Tendo sido realizado este debate, a pergunta que se coloca é como conceituar esta abertura organizacional das OIs? Weise (2011) entende que é quando as instituições cooperam mais com os atores não-estatais e se tornam mais transparentes, sendo que estas se tornam simultaneamente mais inclusivas e transparentes que outrora. Na visão do autor, a abertura organizacional possui um efeito sobre três dimensões: (i) o que o autor designa como *talk*, relacionado a como a OI se comunica com o seu ambiente; como enxerga o mundo e a si mesmo; e tal política estrutura o que as OIs fazem na medida em que oferecem normas e

práticas que são consideradas apropriadas para serem levadas adiante; (ii) sobre decisões, regras e normas que as OIs devem seguir, e são mais formais visto que se traduzem por meio de regras e normas e são utilizadas como ferramentas para as organizações se comunicarem com o seu ambiente externo; (iii) no âmbito da ação, que são as atividades materiais realizadas, que se constituem como os “produtos” oriundos dos trabalhos das OIs.

Desta forma, uma OI teve uma abertura organizacional se as suas decisões e ações, na forma de regras e estruturas se alteraram e agora garantem acesso a mais atores ou são transparentes, como por exemplo, quando a OI cria um escritório para facilitar as interações com a comunidade e se em seu “discurso”, a OI se compromete com processos mais participativos e mais transparentes por meio de suas políticas e declarações.

Em suma, a partir do exposto, nota-se que o período pós-Guerra Fria se constitui como um momento de inflexão na criação de mecanismos participativos em diversas organizações mundo afora, dado a existência de normas ligadas aos valores liberais-democráticos e que enfatizavam a importância do engajamento e cooperação das OIs com atores não-estatais como uma forma de melhorar e legitimar a governança internacional.

3.2 As Organizações Internacionais podem ser democráticas?

A intensificação do fenômeno da globalização propiciou um aumento da interdependência econômica, política e social entre os Estados nacionais em diversas matérias, como meio ambiente, direitos humanos, migrações, entre outros. Diante disto, e associado com a criação de diversas organizações internacionais e arranjos de cooperação pelo mundo, cada vez mais os Estados nacionais precisaram delegar atribuições ou responsabilidades que outrora estavam exclusivamente sob suas respectivas alçadas. Diante deste cenário, Dahl (1994) salienta o dilema¹⁵ existente para os Estados nacionais entre delegar autoridade para uma OI tratar de assuntos que fogem da competência exclusiva de um único país e possuir pouca capacidade de influência democrática sobre um processo de “transnacionalização” ou preservar a autoridade política sem conseguir resolver problemas crescentes de interdependência.

Na presença de tal cenário, como podem os cidadãos se inteirarem e participarem das questões políticas importantes no qual estão envolvidos os seus representantes políticos, e que possuem impactos nacionais sobre as vidas cotidianas? Em suma, quais são as possibilidades de envolvimento e participação dos cidadãos quando a democracia já não está circunscrita aos

¹⁵ Na visão de Dahl (1994), tal dilema está relacionado com a terceira transformação democrática, que na visão do autor estaria tomando “forma”, que é o desenvolvimento de sistemas transnacionais que reduzem a autonomia cultural, social, política e econômica dos Estados nacionais.

limites territoriais nacionais? As organizações internacionais podem efetivamente se tornarem democráticas, em termos de participação, transparência e *accountability* diante dos cidadãos dos Estados nacionais que as compõem?

Diante deste fenômeno, muitos autores têm discorrido a respeito da existência de um **déficit democrático** ou de **legitimidade democrática** nas Organizações Internacionais e Regionais mundo afora (Moravcsik, 2004; Tallberg; Zürn, 2019; Dahl, 1994; 1999; Nanz; Steffek, 2005; Bernauer; Betzold, 2012; Scharpf, 1997). A ideia que permeia este conceito é que faltaria responsividade frente às preferências dos cidadãos em relação aos resultados alcançados nas OIs, visto que o processo decisório estaria apartado dos anseios cidadãos daqueles Estados-membros (Frey; Stutzer, 2006).

Majone (1998) pontua que o déficit democrático pode se referir a dois conjuntos de problemas: (i) a existência de um processo decisório tecnocrático, com falta de transparência, participação política insuficiente e mecanismos de controle e *accountability* insuficientes, que emergem a partir do momento em que poderes políticos são delegados para instituições que operam “distantes” dos governos nacionais, ou seja, transnacionalmente; (ii) e relacionado com problemas de legitimidade de instituições não-majoritárias, que se refere às instituições que por seu desenho, não são diretamente *accountable* aos eleitores.

Nanz e Steffek (2005) argumentam que a governança internacional estaria distante dos cidadãos e que estes processos seriam dominados por agentes não-eleitos, burocratas e especialistas. Desta forma, os processos decisórios das OIs seriam opacos e poucos inclusivos ao não propiciar amplos debates públicos a respeito das decisões tomadas. Apesar desta debilidade, os autores apontam que as OIs possuem uma capacidade cada vez maior de tomarem decisões que são vinculantes aos cidadãos dos Estados nacionais que as compõem.

As discussões a respeito do déficit democrático emergem principalmente no contexto do regionalismo da Europa, na União Europeia (UE), onde o desenvolvimento deste fenômeno se mostrou mais preocupante, dado a construção de instituições supranacionais. Embora emergente na década de 1990, o debate sobre déficit democrático das OIs se ampliou para outras instituições, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, OMC e outros órgãos da ONU (Tallberg; Jönsson, 2010).

Ao observar o processo de integração regional na UE, Habermas (2012) atesta que as OIs estariam exercendo um poder cada vez maior e que estariam enfraquecendo o procedimento democrático dos Estados nacionais, na medida em que crescentes atribuições estariam sendo delegadas e transferidas para o nível da governança transnacional. O autor reconhece a irreversibilidade de uma crescente dependência dos Estados nacionais diante de

constrangimentos sistêmicos de uma sociedade mundial cada vez mais interconectada. Diante disto, de acordo com a visão do autor, seria necessário estender os procedimentos democráticos para além dos Estados nacionais com vistas a permitir a inclusão dos cidadãos nas discussões travadas no âmbito das OIs.

Moravcsik (2002; 2004; 2008) também ao analisar o processo de integração regional na Europa, contrapõe-se ao argumento prevalecente naquele contexto de que existiria um déficit democrático. O primeiro argumento utilizado pelo autor é que as OIs não devem ser comparadas com sistemas democráticos ideais, defendendo uma “calibração” neste sentido, que permitiria uma aproximação com as democracias do mundo real, que lidam com constrangimentos de informações, interesse público e consenso limitado. Em outras palavras, qualquer avaliação sobre a legitimidade democrática das OIs devem se basear em dois princípios: serem filosoficamente coerentes¹⁶ e viáveis em termos pragmáticos. Ao analisar o caso da UE, o autor argumenta que as críticas sobre o déficit democrático neste regionalismo não seria apoiado por evidências empíricas e se contrapõe à alegação de um possível superestado europeu, visto que o bloco não possui o monopólio da autoridade política em diversas áreas, como educação, defesa, infraestrutura, cultura e serviços sociais, sendo que há poucos recursos fiscais para serem utilizados pela UE em áreas que fogem da prerrogativa do bloco. Para além disto, o *policy-making* da UE é restringido por um sistema de *checks and balances* (notadamente a separação de poderes), uma estrutura multinível do processo decisório e um executivo plural.

Ademais das restrições administrativas e institucionais, que se tornariam enquanto obstáculos para o exercício de ações arbitrárias e permitiria que a UE legislasse pelo interesse público e não privado, a instituição que exemplificaria que o regionalismo não carece de déficit democrático é o Parlamento Europeu, eleito pelo voto popular direto, o que permitiria uma *accountability* democrática direta (Moravcsik, 2004). Em suma, na visão do autor, a ideia da existência de um déficit democrático na UE seria um mito¹⁷, já que as críticas seriam pautadas por um entendimento vago sobre o conceito e ignoraria dados empíricos concretos,

¹⁶ Serem filosoficamente coerentes significa que deve estar fundamentada em uma concepção normativa de democracia. Moravcsik (2004) analisa quatro concepções de democracia: a libertária, que remonta a John Locke; a pluralista que possui como principal expoente Robert Dahl; a social-democracia, que enxerga as OIs como faltando legitimidade democrática visto que suas políticas seriam orientadas por um viés neoliberal; a democracia deliberativa, que tende a rejeitar um processo decisório insulado, em termos domésticos ou internacionais.

¹⁷ Apoiando-se em evidências empíricas, o autor chega à conclusão da inexistência de déficit democrático na UE, frisando os êxitos alcançados por este regionalismo, como a instituição de uma união econômica, uma moeda única, um crescente número de países ingressantes e como permitindo uma cooperação em diversas áreas políticas (Moravcsik, 2008).

baseando-se em uma ideia de democracia perfeita no qual os cidadãos informados participariam ativamente em todas as discussões políticas (Moravcsik, 2008).

De outro lado, buscando se contrapor ao argumento de Andrew Moravcsik sobre a inexistência do déficit democrático na UE, Follesdal e Hix (2006) argumentam que existiriam duas questões faltantes neste regionalismo: a competição política e a esfera pública. Na visão dos autores, existiriam algumas características institucionais e constitucionais que insulariam a UE da competição política, como por exemplo, a inexistência de uma eleição para a escolha de um líder ao nível europeu ou sobre a direção da agenda política do regionalismo. Um dos problemas elencados pelos autores é que na eleição para o Parlamento Europeu as discussões são muitas das vezes permeadas por questões nacionais e não se discute demandas pertencentes ao continente em si. Para além disto, na perspectiva dos autores, os referendos se constituem enquanto insuficientes, dado que permitiria que os cidadãos se expressassem apenas sobre questões pontuais e isoladas. Uma medida “simples” que poderia ser tomada visando ao aperfeiçoamento do processo democrático na UE seria que as elites se comprometessem a tornar a agenda da UE mais aberta e politizada, por exemplo, na escolha do Presidente da Comissão Europeia, nos quais governos e partidos europeus e nacionais apoiariam diferentes candidatos e plataformas políticas.

A partir deste debate inicial, podemos constatar a existência de um problema eminentemente contemporâneo, impulsionado pela globalização e pela criação das instituições e organizações internacionais, que é o fato da demanda por legitimidade democrática aumentar à medida que os Estados nacionais delegam ou compartilham autoridade do processo decisório ao nível internacional (Dingwerth et al. 2019). Diante disto, a questão que se coloca é a seguinte: as instituições e organizações internacionais podem ser democráticas?

Robert Dahl (1999), expoente da teoria democrática, é cético quanto ao caráter democratizante das OIs, argumentando que a formação de sistemas de governança transnacional tornaria ainda mais custosa a já difícil tentativa de participação e influência dos cidadãos sobre assuntos de política externa em contextos nacionais. Dito em outras palavras, no entendimento do autor, quanto mais um sistema político se amplia, maior a dificuldade para o cidadão comum exercer controle sobre os processos políticos. Este cenário permitiria que as decisões fossem tomadas cada vez mais por representantes indicados pelos governos nacionais que não foram eleitos, como por exemplo, burocratas, o que levanta questões a respeito da legitimidade de tais decisões diante de um eleitorado cada vez mais demandante. Na visão de Dahl (1994), esta exclusão da participação dos cidadãos derivaria da ausência ou

fraqueza das instituições democráticas transnacionais, e que na ausência de tais instituições, somente uma minoria conseguiria exercer controle direto sobre a agenda das ações e decisões governamentais tomadas em um contexto transnacional, o que traria efeitos prejudiciais, visto que tais decisões afetam as vidas de grandes coletividades dos Estados nacionais.

Ainda que as instituições democráticas transnacionais fossem criadas, Dahl (1994) pensa que estas não conseguiriam superar as limitações impostas pelo tempo e pela escala, e que todas as já dificultosas oportunidades de exercer controle sobre questões públicas no cenário doméstico seriam agravadas. Em suma, o argumento de Dahl (1994; 1999) é que já é difícil para os cidadãos exercer controle sobre questões relacionadas à política externa em seus respectivos países e que a transnacionalização do sistema político tornariam os obstáculos ainda maiores, quando levado em consideração as instituições e OIs.

Apesar dos malefícios democráticos no que tange à participação dos cidadãos, o autor não deixa de reconhecer que a internacionalização e a formação de “sistemas políticos maiores”, propiciaram que os governos lidassem melhor com problemas cada vez maiores oriundos de um cenário interdependente, bem como exerceriam um importante papel na expansão aos direitos humanos, regra da lei e outros aspectos democráticos (Dahl, 1994; 1999).

Por outro lado, diversos autores atestam que as OIs podem aperfeiçoar os seus instrumentos e mecanismos internos, possibilitando uma atenuação ou minimização do déficit democrático, notadamente nas dimensões da participação, transparência e *accountability*. Grande parte destes autores recorrem à teoria democrática participativa e deliberativa para embasar os seus argumentos (Tallberg; Zürn, 2019; Steffek; Nanz, 2008; Kissling, 2008; Grigorescu, 2007).

Steffek e Nanz (2008) definem a qualidade democrática de uma organização ou procedimento como a capacidade de oferecer uma deliberação livre, informada e inclusiva. Com o objetivo de avaliar a qualidade democrática dos processos decisórios, os autores desenvolveram um conjunto de quatro indicadores. O primeiro deles é o **acesso à deliberação** e deriva de um dos princípios elementares do governo democrático, ou seja, de que todos os afetados pelas decisões políticas deveriam possuir uma influência igual no processo de formulação das decisões. Isto significa que os argumentos das partes interessadas deveriam ser levadas em consideração. Neste sentido, na visão dos autores, o primeiro passo a ser tomado no estreitamento de laços entre a sociedade civil e as OIs é o reconhecimento por parte das últimas de que os atores da sociedade civil se constituem como interlocutores legítimos no debate político travado no âmbito das OIs, sendo que um dos mais importantes

passos de reconhecimento formal da importância exercida pelas OSCs se dá por meio do registro/credenciamento.

A segunda métrica para a análise da qualidade democrática de um processo decisório de uma OI é a **transparência**, que os autores entendem como a necessidade de que todos os participantes possuam acesso às informações que estão sendo discutidas; as opções/cursos de ações que podem ser seguidos e os custos e benefícios associados com tais opções. Diante disto, a transparência permite que as OIs cumpram com dois objetivos: que as OSCs participem diretamente dos debates apoiadas com todas as informações que os atores governamentais possuem, bem como é requerida como condição para a emergência de uma esfera pública, no qual as questões políticas são discutidas e as decisões expostas ao escrutínio público (Steffek; Nanz, 2008).

Já a terceira dimensão é a **responsividade**, que assume que o processo deliberativo deve ser responsável diante dos anseios e preocupações dos cidadãos. E neste sentido, os autores realizam uma distinção entre dois tipos de responsividade: a justificação, no qual todas as propostas políticas devem ser justificadas com base no princípio do bem comum ou a partir das preocupações específicas ecoadas pelos participantes; e o ajustamento, que diz respeito se as questões levantadas pelas OSCs são levadas em consideração e debatidas, e adotadas, seja parcial ou integralmente. Por fim, a dimensão da **inclusão**, que leva em conta o princípio da igualdade política, ou seja, de que os argumentos de todos os cidadãos que podem ser afetados pelas decisões devem ser incluídos no processo decisório. Nesta dimensão, faz-se mais importante analisar a inclusão de diversos argumentos do que a inclusão em si de indivíduos e representantes dos cidadãos, como ONGs, por exemplo (Steffek; Nanz, 2008). Abaixo, resumido em forma de quadro, reunimos os indicadores ressaltados pelos autores como importantes para a análise da qualidade democrática de uma OI:

Quadro 4 - Nível de qualidade democrática dos processos decisórios das OIs

Grupo A - Reconhecimento	Grupo B - Consulta no <i>policy-making</i>	Grupo C - Cooperação	Grupo D - Envolvimento das OSCs na resolução de disputas	Grupo E - Transparência
Existência de procedimentos de credenciamento (A1)	OIs organizam encontros especiais com as OSCs (B1)	OSCs implementam projetos com ou em conjunto com as OIs (C1)	OSCs podem ser escutadas nos procedimentos de resoluções de disputas entre as partes estatais (D1)	Regras claras na restrição/não restrição dos documentos existentes (E1)
Categorias das OSCs são distinguidas (A2)	OSCs são permitidas a circular seus próprios documentos (B2)	OSCs comprometem seus próprios recursos para estes projetos (C2)	OSCs têm a oportunidade de apresentar reclamações contra uma OI ou Estado-membro (D2)	OSCs possuem acesso às informações dos “bastidores” (E2)
Processo de credenciamento é revisto (A3)	OSCs são permitidas de comparecer em encontros políticos (B3)	OSCs estão envolvidas na revisão dos projetos (C3)		OSCs possuem acesso aos textos de negociações (E3)
Divisões de OSCs (A4)	OSCs possuem direito de fala nos encontros políticos (B4)	OSCs entregam informações sobre o cumprimento dos Estados (C4)		Documentos são ativamente disseminados pelas OIs (ex: via <i>website</i>) (E4)
Representantes das OSCs possuem acesso à instalação das OIs (A5)	OSCs têm o direito de inserir tópicos nas agendas das OIs (B5)			

Fonte: elaboração própria, a partir da obra de Steffek e Nanz (2008).

Também partilhando de uma perspectiva de que as OIs podem aprimorar os seus instrumentos democráticos, Nye Junior (2001) argumenta que os governos podem tomar algumas medidas com vistas a responder às preocupações em torno do déficit democrático das OIs em três dimensões: (i) ao desenharem instituições e OIs que preservam o quanto possível os processos políticos domésticos; (ii) ao construírem melhores índices de *accountability* a partir da esfera doméstica, sendo que grupos de interesses e a liberdade de imprensa ajudam a fomentar um melhor nível de transparência. Nesta dimensão, a atuação das ONGs, apesar de

não serem eleitas democraticamente, desempenham um importante papel no sentido de aumentar a transparência dos agentes governamentais; (iii) os *officials* das OIs deveriam realizar inovações no sentido de melhorar a *accountability*, sendo que a transparência se constitui como uma medida essencial.

Acreditando na importância do fortalecimento da dimensão da participação para a minimização do déficit democrático, Steffek e Nanz (2008) argumentam que as organizações da sociedade civil atuam como “correias transmissoras” entre a cidadania global e as instituições da governança global, propiciando que novas questões, interesses e preocupações de diversas partes interessadas por parte da sociedade sejam comunicadas para as OIs, bem como os atores não-estatais podem contribuir para a emergência de uma esfera pública global no qual as decisões públicas passariam pelo escrutínio dos cidadãos. Os autores consideram arranjos democráticos aqueles que garantem que qualquer autorização para o exercício do poder político emerge de decisões coletivas feitas por cidadãos sobre o qual o poder é exercido. Neste sentido, todas as propostas de democratização na esfera internacional devem levar em consideração os cidadãos enquanto partes interessadas na governança internacional, permitindo um amplo debate público sobre as questões tratadas.

Tecendo considerações em sentido similar, Bexell et al. 2010 argumentam que os atores não-estatais transnacionais ocupam um papel essencial no processo de democratização da governança transnacional, ou seja, a partir do momento em que se permite a incorporação de ONGs, movimentos sociais e redes de *advocacy*, é propiciado uma ampliação da gama de atores que participam do *policy-making* internacional. Este maior envolvimento de uma ampla gama de atores permitiria ainda uma melhora da *accountability* e da legitimidade das OIs que participam da governança global. Neste sentido, a participação de atores transnacionais permitiria que estes colocassem temas na agenda para discussão, propiciando um debate sobre as demandas cidadãs, bem como permitiria que tais atores tomassem conhecimento a respeito das ações e atividades que são desenvolvidas no âmbito das OIs que possuem interesse em exercer influência.

Na mesma linha de argumentação, Nanz e Steffek (2004) argumentam que a sociedade civil desempenha um papel essencial na democratização da governança internacional, visto que estes atores ajudariam na criação de uma esfera pública transnacional no qual as políticas formuladas e implementadas nos âmbitos das OIs sofreriam escrutínio público, e portanto, permitiria que as reivindicações sociais fossem levadas em consideração nos processos decisórios destas OIs.

Keohane (2011) também entende que a dimensão da inclusividade se configura enquanto essencial para produzir legitimidade de uma instituição da governança global, ou seja, estas precisam estarem abertas a todos aqueles que estão dispostos a participarem. O autor argumenta que mesmo considerando as desigualdades de poder entre os Estados no cenário da política internacional, as pessoas não podem ser excluídas, de forma arbitrária, de participarem das discussões travadas no âmbito das instituições globais. Para além disto, o autor elenca outros cinco critérios para a legitimidade de uma instituição da governança global: (i) a aceitabilidade moral mínima, no sentido de que estas não podem cometer injustiças, como por exemplo, violação de direitos humanos; (ii) qualidade epistêmica, que seria dividido em dois ramos, a integridade institucional, que concerne ao relacionamento entre a performance de uma instituição e a verdade, enquanto a transparência significa que as atividades desenvolvidas no âmbito das OIs são compreendidas pelos *outsiders*; (iii) *accountability*, que permite que os governados tenham poder sobre os governantes; (iv) as instituições globais devem ser compatíveis com a governança democrática nos países, e preferencialmente que melhorem a democracia, ao ajudar a proteger direitos individuais e de minorias; (v) as instituições multilaterais devem passar pelo teste do benefício comparado, ou seja, tais instituições devem ser capazes de produzirem resultados melhores do que arranjos institucionais alternativos ou caso não existissem, como por exemplo, segurança, bem-estar ecológico, entre outras questões.

Discorremos sobre déficit democrático e legitimidade das OIs, mas afinal o que é legitimidade? Tallberg e Zürn (2019) conceituam legitimidade como as crenças das audiências sob a qual a autoridade de uma OI é exercida de maneira apropriada. De outro lado, a legitimação se refere a um processo de justificação e contestação destinada a formar tais crenças, ou seja, é quando os atores deliberadamente buscam tornar uma OI mais legítima, impulsionando crenças de que a governança é realizada de maneira apropriada. De forma oposta, quando os atores buscam minar a legitimidade de uma instituição política, desafiando a adequação do exercício da autoridade, tem-se um processo de deslegitimação. Em ambas as dimensões, observa-se intencionalidade, sendo que tais práticas podem ser discursivas ou comportamentais. Importante a distinção realizada pelos autores entre legitimidade e autoridade, visto que o último conceito se refere ao reconhecimento de que uma instituição possui o direito de tomar decisões e fazer interpretações a respeito de uma determinada questão ou matéria, enquanto a legitimidade se refere a percepção de que estes direitos são exercidos de maneira apropriada.

Na visão dos autores, a legitimidade das OIs é uma questão crucial para que estas exerçam suas atividades com primazia ao longo prazo no cenário internacional, visto que a sua capacidade de atuação está condicionada à legitimidade obtida diante dos atores governamentais e não-estatais. A legitimidade influencia, por exemplo, se as OIs permanecerão como atores relevantes na coordenação e resolução de diversos problemas contemporâneos de interdependência. Os autores citam como exemplo, que o Tribunal Penal Internacional é visto com desconfiança por parte de muitos Estados africanos, o que desafia a relevância da Corte no exercício de suas atribuições e prerrogativas. Para além disto, a legitimidade das OIs influencia as mesmas em relação às suas capacidades de formulação de novas regras e normas, bem como contribui para que estas consigam garantir o cumprimento com as regras e normas internacionais (Tallberg; Zürn, 2019).

No que se refere ao entendimento sobre questões relacionadas à legitimidade das Organizações Internacionais, Tallberg e Zürn (2019)¹⁸ argumentam que existiriam três *gaps* na literatura especializada: (i) a busca pela compreensão das crenças dos cidadãos e de outros atores não-estatais na produção de legitimidade das OIs, desvinculando-se de uma visão que se preocupa com primazia com os atores estatais; (ii) faltam estudos empíricos sobre legitimidade e (iii) a necessidade de melhores estruturas conceituais que tratam a respeito do assunto. Com vistas a suprir tal lacuna, os autores desenvolveram uma estrutura teórica que permita que estudos posteriores possam ser realizados com uma melhor fundamentação teórica.

Apesar de diversos autores salientarem as benesses oriundas da participação de diversos atores não-estatais, Bernauer e Betzold (2012) entendem que é necessário grandes estudos comparativos em torno da participação da sociedade civil, ponderando os benefícios, malefícios e implicações trazidas pelo envolvimento da sociedade civil, tendo em vista que a maior parte dos estudos de casos sobre a participação social na governança internacional tem se focado em descrever tal engajamento, tornando-se “simpática” à sociedade civil, o que pode resultar em análises enviesadas. Em suma, os autores acreditam que os pesquisadores devem possuir um cuidado teórico e metodológico na compreensão deste fenômeno, buscando salientar as vantagens e desvantagens advindas da participação da sociedade civil na gestão dos negócios públicos internacionais.

¹⁸ Neste trabalho, Tallberg e Zürn (2019), diante do *gap* identificado na literatura especializada das Relações Internacionais, buscam entender quando, como e por que as OIs ganham, sustentam e perdem legitimidade na política internacional.

Em suma, a partir da discussão estabelecida, podemos observar que o fenômeno da globalização e o crescimento de problemas de interdependência econômica, política e social, permitiu, crescentemente, que os Estados nacionais delegassem atribuições e responsabilidades para que as organizações internacionais pudessem lidar com questões que já não eram possíveis de serem resolvidas de forma isolada. Desta forma, diversas questões, ligadas à economia, direitos humanos, meio ambiente, entre outros, já não são mais discutidos e decididos exclusivamente no âmbito dos Estados nacionais, impossibilitando que os cidadãos possam exercer influência e controle sobre questões que afetam suas vidas nos âmbitos domésticos, gerando um déficit democrático. E resultante desta ampliação do sistema político para além das fronteiras nacionais, uma questão debatida é como possibilitar que os cidadãos comuns possam se engajar e participar destas questões que afetam as diversas coletividades dos Estados-membros das OIs.

Conforme exposto, alguns autores, notadamente Robert Dahl, não acreditam que as OIs podem se tornar democráticas, tendo em vista a distância que assumiram diante dos anseios dos cidadãos. Por outro lado, diversos autores atestam que as OIs podem aprimorar os seus instrumentos e mecanismos com vistas a atenuar ou resolver o problema do déficit democrático, trabalhando sobretudo nas dimensões que envolvem a participação, transparência e *accountability*.

Levando em consideração todo o debate estabelecido nesta seção da tese, acreditamos que as organizações internacionais podem ser tornar mais democráticas a partir da implementação de medidas e mecanismos que busquem aproximar a sociedade civil regional em relação aos debates e processos que são estabelecidos no âmbito dos regionalismos, permitindo a constituição de espaços onde a sociedade civil possa expressar suas preferências, demandas e reivindicações, bem como podem servir para que os atores governamentais prestem contas de suas ações, aumentando a transparência e *accountability* nos processos de integração regional.

3.3 Teorias de Integração Regional e Participação Social

Quando o assunto é regionalismo¹⁹, a primeira ressalva a ser realizada é que este campo de estudos enfrenta uma “confusão” conceitual e há divergências teórico-conceituais a respeito de como compreender este fenômeno. Söderbaum (2013) aponta a existência de uma fragmentação nesta área de estudos, o que impediria a geração de um acúmulo de

¹⁹ Hurrell (2007) define o regionalismo como um processo instável e indeterminado de múltiplas e competitivas lógicas que não possui um ponto final único, e argumenta que tais processos precisam ser analisados de maneira mais ampla, ou seja, as análises também devem levar em consideração o sistema internacional.

conhecimentos, bem como a inovação teórica, o que levaria a uma contestação improdutiva entre os acadêmicos e os *policy-makers* sobre o significado do regionalismo, suas causas e efeitos, de quais seriam os custos e os benefícios do regionalismo e da integração regional. Desta forma, na visão do autor, a existência de uma grande diversidade de entendimentos e especializações em regiões específicas se constituem enquanto um sinal de fraqueza e fragmentação. Grande parte desta confusão decorre do fato desta área de estudos se constituir como multidisciplinar, sendo um objeto de estudo para a Economia, Ciência Política, Direito, Geografia e Relações Internacionais (Closa, 2015).

Os estudos sobre integração regional remontam ao período pós-II Guerra Mundial, a partir da observação do processo de integração entre os países da Europa ocidental que culminou na Comunidade do Carvão e do Aço de 1951, aprofundado posteriormente em 1957 por meio da assinatura do Tratado de Roma, que criou a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE) (Urwin, 2009; Perrotta, 2013).

Diez e Wiener (2009) argumentam que as teorias de integração regional²⁰ podem ser divididas em três fases: (i) a fase explicativa, cujas teorias centrais são o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo, cujo objetivo central, na visão dos autores, era desafiar a hegemonia do realismo nas teorias de Relações Internacionais; (ii) a fase analítica, emergente a partir da década de 1980, onde há uma ampliação do escopo da pesquisa empírica e da reflexão teórica sobre o processo de integração regional a partir da interdisciplinaridade. Neste sentido, há a introdução de abordagens institucionalistas e da governança multinível, bem como discussões à respeito da questão democrática e suas implicações mais imediatas: transparência e legitimidade; (iii) a terceira fase é designada como a construtivista, emergente a partir da década de 1990 e marca o retorno das teorias de Relações Internacionais (pós-estruturalismo, construtivismo, teoria crítica).

Já Söderbaum (2015) divide o regionalismo em quatro fases: (i) o regionalismo precoce (*early regionalism*), que remonta essencialmente às ideias de unidade “pan”, que ficaram circunscritas apenas no plano das ideias e não ganharam “forma”: pan-arabismo, pan-americano, pan-africano, pan-asianismo, e que possuíam uma retórica de união regional a

²⁰ Os autores enumeram três razões pelas quais as teorias de integração seriam importantes: (i) elas nos ajudariam a explicar os processos e resultados da integração, o que auxiliaria na compreensão de como as atuais instituições funcionam, bem como formular expectativas sobre comportamentos futuros e o comportamento institucional; (ii) as teorias nos permitiria entender questões práticas relacionadas, por exemplo, à legitimidade e democracia na integração regional; (iii) as teorias permitiriam um conhecimento a respeito do fenômeno em questão, tendo em vista que um conhecimento “puro” e “direto” sobre as instituições seriam impossíveis (Diez; Wiener, 2009).

partir de elementos culturais, socioeconômicos, linguísticos e geopolíticos. Já a segunda fase do regionalismo seria o “velho²¹”, emergente a partir do pós-II Guerra Mundial no contexto da Europa ocidental, cujas mais influentes teorizações deste momento são o federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo e intergovernamentalismo.

Portanto, foi a empiria que levou à teorização sobre os fenômenos observados (Breslin et al. 2002). Dentro deste contexto, a abordagem emergente e mais célebre deste campo de estudos foi o neofuncionalismo, que possui como principal expoente Ernst Haas. O neofuncionalismo é sucessor do funcionalismo, esta última abordagem cujo expoente central é David Mitrany.

O funcionalismo visa entender o contexto de formação das organizações internacionais e suas implicações políticas. Segundo Mitrany (1948), naquele momento o mundo político se confrontava com uma necessidade de buscar a reconciliação entre duas tendências: a necessidade da cooperação, tendo em vista um cenário de crescente interdependência e a dificuldade de cooperação devido à segregação política. Diante deste cenário, no entendimento do autor, as organizações internacionais poderiam assumir três “feições”. A primeira delas seria uma associação geral e “frouxa”, e neste sentido, o autor cita a Liga das Nações e a ONU, onde os Estados ingressam e participam de forma autônoma. A outra possibilidade seria a constituição de um sistema federalista, onde atores com identidades díspares “convivem” de forma harmônica, como ocorre em diversos países que adotaram o sistema federalista, em que Estados e províncias adquirem autonomia, mas estão associados nacionalmente. Na visão de Mitrany, a ideia de federalismo quando aplicado ao contexto internacional, representaria apenas a ascensão de um novo nacionalismo e não de um novo internacionalismo, conforme planejado em uma conjuntura em que se pensa em soluções duradouras para a paz. Em suma, a ideia de implementação do federalismo ao nível internacional seria difícil de manter, tendo em vista a existência de nacionalismos e de rápidas mudanças sociais em um contexto de aceleração da vida social.

Diante disto, Mitrany (1948) pensa na constituição de arranjos funcionais, o qual considera como um dispositivo político no qual os Estados nacionais deveriam enfatizar entre si os índices comuns de necessidades. A ideia era criar arranjos funcionais técnicos a partir de matérias específicas que sejam do interesse comum dos Estados, e estes delegam autoridade

²¹ Söderbaum (2015) pontua que houve também um “regionalismo velho” em outras partes do mundo, como na América Latina, Ásia e África, sendo que muitas das discussões que pautaram o debate naquele momento em regiões em desenvolvimento era a busca pelo desenvolvimento econômico, principalmente na América Latina, cuja é nítida a influência da tradição estruturalista do desenvolvimento econômico, que tem como um de seus pioneiros Raúl Prebisch, que resultou na criação da ALALC em 1960, por exemplo.

para a performance coletiva de uma tarefa particular. Na visão do autor, se os governos possuem como núcleo central o bem-estar de seus cidadãos, eles podem permitir que estes arranjos funcionem. No entanto, para que estes arranjos obtenham êxito, requer-se uma modificação da ênfase de questões políticas, que promovem a divisão para questões sociais, no qual os interesses dos cidadãos sejam convergentes, bem como uma mudança da ênfase no poder para uma focada no problema e no propósito.

Em suma, o debate em torno das ideias funcionalistas se desenvolvem entre o período entreguerras até a década de 1950, e visava propor soluções para um cenário de crescente interdependência econômica, política e social por meio da criação de secretariados internacionais funcionais que seriam responsáveis pelo gerenciamento e coordenação de assuntos transnacionais que afetam os cidadãos para além das fronteiras dos Estados nacionais (Briceño-Ruiz, 2018).

Posteriormente ao funcionalismo temos o desenvolvimento da abordagem do neofuncionalismo, que possui como principal expoente Ernst Haas, que desenvolve sua teorização a partir da observação do contexto de integração europeu. O autor deixou um legado inconcebível para a área de estudos de integração regional, a começar por sua definição do que é integração, que é conceituado como o processo por meio do qual atores políticos em diversas configurações nacionais são persuadidos a alterar suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro político maior, onde as instituições possuem ou demandam maior jurisdição sob os Estados nacionais. Desta forma, a integração ocorre como resultado do aumento das interações entre os Estados nacionais, e o nacionalismo se apresenta como um inibidor do processo de integração. O resultado deste processo é a criação de uma nova comunidade política, que se sobrepõe às existentes anteriormente (Haas, 1958; 1961; 2008).

Haas (1961) argumenta que o processo de integração regional ocorre de maneira mais rápida e drástica quando responde às demandas socioeconômicas que emanam de configurações sociais urbanas-industriais e quando reflete uma adaptação de demandas por aumento dos benefícios de bem-estar e segurança que derivam do crescimento de um novo tipo de sociedade. Em resumo, a intensidade da integração regional é positivamente correlacionada com a industrialização e a diversificação econômica. Segundo Briceño-Ruiz (2018), o neofuncionalismo parte da premissa de que a ação dos atores sociais a favor da integração regional se desenvolveria a partir de sociedades democráticas pluralistas no qual as possibilidades de participação política em torno das questões que permeiam uma comunidade política são elevadas.

Retomando a definição de Haas (1961; 1958), a integração regional se caracteriza por um **processo** e não como uma condição *per si*, portanto, este processo está relacionado com a percepção dos interesses e valores dos atores que participam deste referido processo, o que na análise do autor, inclui os indivíduos, governos e grupos de interesses. Desta forma, Haas é o primeiro autor nesta área de estudos que incorpora em suas análises a importância desempenhada pelos grupos de interesses para levar adiante a agenda da integração regional. Tendo em vista que a decisão de proceder ou se opor à integração regional se baseia na percepção dos interesses²² e na articulação de valores específicos por parte dos atores envolvidos no processo de integração, assim que este processo avança, assume-se que os valores e os interesses destes atores irão se alterar e serão redefinidos mais em termos regionais do que nacionais, bem como os valores dos grupos nacionais irão gradualmente serem suplantados por um novo conjunto de valores e crenças geograficamente expandidos, gerando um novo tipo de consciência. Vale ressaltar que este processo de formação de uma nova comunidade política, enquanto um processo, está sujeito aos conflitos grupais, tanto ao nível das unidades políticas nacionais, quanto no novo nível regional emergente.

Tendo em vista que o processo de integração regional não está isento de conflitos, são necessárias negociações para que este processo obtenha o seu êxito. Haas (1961) lista três tipos de compromissos que seriam firmados entre os atores envolvidos no processo, sendo que cada um indicaria uma medida de integração: (i) o menos demandante destes o autor designa como a acomodação com base no mínimo denominador comum, que ocorre por meio da diplomacia tradicional (barganhas e trocas); (ii) o segundo tipo de compromisso é designado como acomodação pela “divisão da diferença”, onde serviços de mediação vigoram e são realizados por secretários-gerais, por exemplo, o que tradicionalmente ocorre no âmbito de organizações internacionais econômicas; (iii) o terceiro tipo de compromisso é a acomodação com base na deliberação e na atualização dos interesses comuns das partes que levaria a procedimentos de mudança pacífica, sendo que este tipo de compromisso maximizaria as possibilidades de *spill-over*.

Um conceito central para o neofuncionalismo de Haas é o de *spill-over*, que reflete a ideia de que a integração regional seria impulsionada por setores econômicos específicos a partir da eliminação de tarifas alfandegárias, com o objetivo de assegurar a competitividade e

²² Opondo-se a um esquema de integração que considere os motivos para encabeçar uma agenda integracionista como pautado por valores idealistas ou altruístas, Haas (1958) defende a visão de que os interesses que movem a agenda de integração são os interesses e valores defendidos pelos principais atores que participam deste processo. Portanto, o autor busca conferir uma visão racional para o processo de integração regional, pautado por custos de maximização da utilidade daqueles envolvidos no referido processo.

a redução dos preços, e tal processo produziria um “derramamento” para outros setores, o que propiciaria um aprofundamento da integração regional a partir de uma expansão setorial. Portanto, a integração regional para ser bem sucedida, no entendimento do neofuncionalismo, começaria a partir da esfera econômica e comercial, para que posteriormente conduza a uma integração política. Desta forma, é essencial que inicialmente o processo de integração regional seja baseado na expectativa de ganhos para os atores envolvidos (Briceño-Ruiz, 2018).

Este processo de aprofundamento da integração seria propiciado por meio do aumento dos contatos, encontros e vínculos criados entre os atores envolvidos no processo de integração regional, o que propiciaria uma força pró-integração e ganharia uma dinâmica própria, tornando-se menos dependente das vontades políticas nacionais (Haas, 1961).

Neste processo de aprofundamento da integração regional, um elemento essencial para garantir o êxito e a persistência do ímpeto integracionista é a constituição de instituições supranacionais, ou seja, a criação de mecanismos que superam as decisões tomadas estritamente no âmbito dos Estados nacionais. Desta forma, a supranacionalidade envolve a delegação de autoridade para um novo centro político que está para além das fronteiras nacionais.

O neofuncionalismo de Haas se mostra essencial para o entendimento da relação entre o regionalismo e a participação da sociedade civil, tendo em vista que foi o primeiro teórico a incluir em suas análises a importância desempenhada pelos atores não-estatais (os grupos de interesse) no processo de integração regional. Levando em consideração a importância desempenhada pelas percepções, valores e interesses dos grupos envolvidos no processo de integração regional, faz-se essencial que este processo incorpore e canalize as demandas oriundas da sociedade civil. Para além disto, o processo de integração culminaria na criação de novos valores comuns regionais em detrimento dos outrora meramente nacionais, o que permitiria uma melhor aproximação entre os países e os grupos sociais que compõem tais Estados, culminando na formação de uma sociedade civil regional.

Schmitter (2010), outro autor pertencente ao neofuncionalismo, argumenta que a teoria neofuncionalista concede maior ênfase ao papel desempenhado pelos atores não-estatais, notadamente os grupos de interesses e movimentos sociais, e mesmo que os Estados sejam os atores que colocam os termos do acordo inicial e se constituam enquanto essenciais no processo de integração, estes não determinam exclusivamente a direção e o alcance da mudança que se segue.

Apesar de sua importância para a área de estudos da integração regional, o neofuncionalismo enquanto teorização fruto da observação do processo de integração europeu, mostra-se não generalizável para outras experiências mundo afora. Uma das limitações desta abordagem diz respeito à questão do regime democrático como essencial no processo de aprofundamento da integração regional, porque esta forma de governo propicia a participação ativa de grupos de interesses e gera uma politização da agenda de integração, o que por sua vez, requer a participação de atores governamentais que servirão como mais uma ferramenta no ímpeto integracionista. E como explicar que governos autoritários visam a integração para a satisfação dos seus interesses ideacionais e materiais no Sul Global? Outra questão problemática a ser pensada em outras regiões para além da Europa diz respeito à importância da constituição de instituições supranacionais no processo de aprofundamento da integração regional, visto que a criação de um corpo decisório expandido para além dos Estados nacionais permitiria que o processo ganhasse uma dinamicidade e autonomia própria.

Não obstante sua inestimável importância para os estudos de integração regional, o neofuncionalismo entra em crise a partir da década de 1960 devido a chamada “euroesclerose” no contexto de integração europeu (Briceño-Ruiz, 2018; Perrotta, 2013), possibilitando a emergência da abordagem do intergovernamentalismo, corrente cujo os fundamentos já discurremos em capítulo precedente.

Söderbaum (2015) cunha a terceira fase do regionalismo de “novo regionalismo”, que emerge a partir de um cenário de emergência de tipos de regionalismos mais pluralistas e multidimensionais entre os anos 1980 e 1990, ou seja, que não estão devotados estritamente à questão econômica e incluem novas temáticas, como a questão da infraestrutura, o papel desempenhado pela sociedade civil, entre outros. Neste período, o autor atesta a proeminência de teorias racionalistas (realismo, institucionalismo, intergovernamentalismo liberal) e de abordagens construtivistas, que estão preocupados primariamente em entender como as regiões são constituídas a partir de elementos que não meramente formais, descentrando as análises para a inclusão de atores não-estatais, por exemplo, e de outras variáveis relegadas outrora como secundárias, como o papel desempenhado pelas ideias e identidades na construção de um regionalismo.

Na visão de Ruggirozzi (2010), o novo regionalismo enquanto abordagem visa transmitir as preocupações intelectuais de pesquisadores que se debruçam a entender o regionalismo para além dos entendimentos neofuncionalistas de integração. Na perspectiva da abordagem do novo regionalismo, este processo é resultado de relações compreensivas e dinâmicas entre Estados e atores não-estatais. Desta forma, há um descentramento das

análises dos atores governamentais para a inclusão dos atores não-estatais enquanto partícipes ativos do processo de **regionalização**, termo este que alude aos aspectos informais da integração, que conectam de forma espontânea as interações entre atores públicos e privados, criam redes e fluxos em diversos domínios para além dos econômicos (Closa, 2015).

O novo regionalismo emerge a partir da metade da década de 1980 em oposição ao “velho regionalismo”, que estava inserido no contexto de bipolaridade da Guerra Fria e começou a declinar nos anos 1970. Na visão dos autores, o novo regionalismo estaria associado com transformações estruturais ocorridas no sistema internacional, como o fim da bipolaridade e a emergência de uma Nova Ordem Internacional; um declínio relativo da hegemonia norte-americana em combinação com uma atitude mais “positiva” em relação ao regionalismo, conforme exemplificado por meio da ideia de “regionalismo aberto”, ou seja, a ideia de impulsionar regionalismos que promovam medidas de liberalização comercial; a reestruturação da economia política mundial em três blocos principais: a UE; o Tratado Norte-americano de Livre-comércio (NAFTA) e o Ásia-Pacífico; o crescimento da interdependência econômica, social e política e do transnacionalismo, que produziu novos padrões de interações entre os Estados e os atores não-estatais; a globalização das finanças, tecnologias, comércio e produção e as preocupações crescentes com a estabilidade econômica e a emergência do neoliberalismo (Hettne; Söderbaum, 1998; Hettne, 2006).

De acordo com o pensamento de Hurrell (1995), a política internacional vivenciou um ressurgimento do regionalismo a partir da década de 1980, dado que a partir desse momento antigas organizações estavam sendo “reavivadas”, enquanto outras novas foram formadas. Este novo regionalismo possuiria quatro características: (i) a emergência do regionalismo Norte-Sul, ilustrado pelo NAFTA; (ii) a grande variação no grau de institucionalização, com muitos agrupamentos regionais evitando conscientemente as estruturas institucionais e burocráticas das OIs tradicionais e o modelo regionalista apresentado pela UE; (iii) seu caráter multidimensional, com a difícil separação entre as esferas políticas e econômicas, visto que o regionalismo foi impulsionado tanto pelo fim da Guerra Fria e pela busca da descentralização/regionalização da segurança, quanto pela evolução da economia global; (iv) aumento acentuado da consciência regional em diversas partes do mundo, que estão relacionados com identidades, e que nem sempre se traduz em instrumentos concretos de cooperação e integração regional.

Nesta obra clássica e renomada nos estudos sobre regionalismo, Hurrell (1995) busca explicar as variedades do regionalismo²³ a partir de cinco categorias: (i) regionalização, que se refere a um processo crescente e autônomo de interdependência econômica e social em determinadas regiões, propiciando um aumento das relações comerciais e da circulação de pessoas, permitindo a constituição de sociedades civis regionais. Esse momento é cunhado por alguns teóricos como um regionalismo informal ou *soft regionalism*; em um segundo nível estaria o que o autor intitula consciência e identidades regionais, que diz respeito às percepções subjetivas dos indivíduos enquanto partícipes de uma “comunidade imaginada” que compartilharia elementos em comum, como uma mesma religião, costumes, história; (iii) cooperação regional, que envolve a construção de acordos ou regimes interestatais visando o trato de diversas questões que atingem estes Estados de uma forma coletiva.

Já em uma quarta dimensão estaria uma integração econômica regional promovida pelo Estado, que envolveria decisões específicas por parte dos governos por meio da implementação de decisões e políticas destinadas a reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio de bens, serviços, capital e circulação de pessoas. Por fim, em uma quinta dimensão estaria a constituição de uma coesão regional, que segundo o autor, seria a possibilidade de que em algum momento houvesse a combinação dos quatro processos anteriores, que propiciaria o surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada. Nesse último estágio, Hurrell (1995) entende que poderiam existir diferentes caminhos que culminariam na formação de uma coesão regional, como por exemplo, a criação gradual de uma organização regional supranacional ou a constituição de mecanismos ou regimes interestatais sobrepostos.

Hettne e Söderbaum (1998) argumentam que os antigos regionalismos foram impostos a partir de cima e de “fora” ou visavam simplesmente serem “cópias” do processo europeu. De outro lado, o novo regionalismo é um processo espontâneo, fruto do processo de globalização, que geralmente emerge a partir de baixo e fruto do desejo regional a partir da observação dos problemas e necessidades em comum que os Estados possuem e que precisam de resoluções conjuntas, tendo em vista um crescente cenário de interdependência. Portanto, o novo regionalismo é um fenômeno mais complexo que precisa ser analisado a partir de diferentes perspectivas, como o sistema internacional, o nível das relações inter-regionais, a

²³ Nessa obra, Hurrell (1995) pontua que o regionalismo não é algo natural, sendo que os fatores relacionados com o regionalismo são numerosos e diversos, incluindo dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e históricas. Nesse sentido, todas as regiões são construídas socialmente e enquanto construções humanas estão passíveis de serem contestadas.

estrutura interna das regiões, os Estados, os grupos étnicos subnacionais e as microrregiões transnacionais.

Acharya (2002) enxerga a partir da emergência destes novos regionalismos, a criação de redes culturais e sociais transnacionais que tratavam de diversas questões, como o meio ambiente, direitos humanos, democracia e questões relacionadas à justiça social, o que teria dado a esta nova configuração o caráter de ser “intrusivo”, o que significa que nem sempre é baseado no consenso, diferentemente da integração europeia que foi baseada em um modelo de participação ativa dos Estados, no qual estes deveriam ceder parcela de sua soberania para atingir objetivos comuns. De outro lado, na visão do autor, o “regionalismo intruso” se baseia na prática da intervenção humanitária, citando como exemplo o caso da ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) contra a Sérvia.

De acordo com a argumentação de Closa (2015), o novo regionalismo se constitui como um “rótulo” que visa diferenciar os atuais pesquisadores dos pertencentes ao “velho” regionalismo associados com a teoria da integração. Uma questão pontuada pelo novo regionalismo é a necessidade de descentramento das análises de uma “tirania” teórica e conceitual eurocêntrica, observando os outros processos de regionalismos a partir de suas próprias especificidades e contextos históricos, culturais e institucionais próprios. A partir das inovações trazidas por esta abordagem, Closa (2015) argumenta:

O lado multidimensional do fenômeno não é novo (observe a imensa literatura existente sobre identidade, cultura e segurança europeia), nem o aumento do número de atores. Nem o envolvimento de atores não-estatais (considerando o interesse neofuncionalista nos grupos transnacionais e de *lobbies*). Portanto, para além do criticismo do eurocentrismo, é difícil encontrar novidade conceitual no novo regionalismo (Closa, 2015, p. 6, tradução nossa²⁴).

Opondo-se ao neofuncionalismo e trabalhando a partir de uma perspectiva construtivista, Rosamond (1997) pontua a importância do entendimento do papel desempenhado pelas ideias e identidades nas construções das regiões. Desta forma, de acordo com o argumento do autor, as reivindicações para o regionalismo são subjetivas, ao invés de racionais e objetivas, e por isso o entendimento das ideias são essenciais, visto que elas modelam e estruturam as escolhas dos atores que participam dos processos de regionalismos.

²⁴ Original: “The multidimensional side of the phenomenon is not new (just look at the sea of literature on European identity/culture and on European security), nor the increase in the number of actors. Neither is the involvement of non-state actors (consider the neofunctionalist interest in lobbies and transnational groups). Thus, beyond criticism of Eurocentrism, it is difficult to find conceptual novelty in new regionalism” (Closa, 2015, p. 6).

Por fim, a última fase teórica-conceitual do regionalismo seria o comparado, emergente a partir do começo do século XXI, que marca um processo de maior consolidação dos estudos sobre o regionalismo e que visa aprofundar a busca pelo descentramento que leva o contexto europeu como cerne para a análise de outras regiões do mundo, sem no entanto, conduzir esta área de estudos a uma fragmentação. De acordo com Söderbaum (2015), o regionalismo comparado é eclético e inclusivo, e busca realizar uma análise entre os processos de regionalismos sem desconsiderar suas especificidades e contextos, ao mesmo tempo em que preza pelo diálogo teórico, conceitual e metodológico em relação à compreensão dos regionalismos. Diante disso, novas questões se levantam: o que comparar; como comparar e o por que comparar.

De acordo com a argumentação de Söderbaum (2013), faz-se necessário dentro dos estudos de regionalismo comparado a superação do que o autor designa como “paroquialismo”, que é a hiperespecialização dos pesquisadores em uma região específica, ocasião na qual os estudos de casos adquirem uma importância tônica. Apesar desses estudos de casos aprofundados serem importantes e propiciarem descobertas a partir da empiria, tais estudos se constituem como uma base fraca para a possibilidade de inferências e generalizações, bem como invalidar as generalizações existentes. Desta forma, o autor propõe a necessidade de um debate comparativo mais integrado e avançado, que passaria pela necessidade dos pesquisadores não apenas visualizarem as diferenças entre a integração europeia e o regionalismo em outras regiões, mas ao invés disso, irem além das interpretações dominantes da integração europeia.

Nolte (2016), a partir de uma perspectiva construtivista institucional, argumenta que diante da dificuldade de compreensão das variações dos regionalismos e projetos regionais, o melhor entendimento seria propiciado por meio do conceito de **governança regional**, que é a ideia de observar a arquitetura institucional de toda a região que está sendo analisada pelo pesquisador, ou seja, a combinação e interação de diferentes organizações regionais situadas naquela mesma região para posteriormente ser desenvolvida uma comparação entre as regiões. De acordo com a argumentação do autor, devido à proliferação e sobreposição (*overlapping*) de diversas organizações regionais, a compreensão inicial da governança regional como um todo de uma região se mostraria mais frutífera.

Com o objetivo de propor soluções para os pesquisadores que se debruçam na tarefa do regionalismo comparado, Lombaerde et al. 2010 argumentam que a comparação depende da pergunta de pesquisa, acreditando que os investigadores precisam desenvolver sua análise a partir de um “meio termo” entre abordagens contextuais e análises mais generalistas, o que

os autores designam como “centro eclético” dos estudos comparados. Os autores argumentam que uma melhor pesquisa comparativa no regionalismo passa necessariamente por uma maior clarificação conceitual (e flexibilidade ao mesmo tempo), bem como uma melhor integração entre métodos quantitativos e qualitativos e entre as abordagens teóricas.

Acharya (2012) argumenta que o eurocentrismo do aparato teórico do campo de estudos sobre integração regional foi colocado em xeque a partir da emergência de novos estudos que buscaram a compreensão de outras experiências e processos para além do continente europeu. Diante disso, o autor prefere a utilização do termo regionalismo comparado em detrimento da utilização do termo estudos de integração regional comparativo, sendo que o primeiro refletiria esse esforço de ampliação do escopo e das ferramentas de investigação para a compreensão de diversos processos de regionalismo ao redor do mundo.

De acordo com o entendimento de Acharya (2012), cinco desafios se colocam para os pesquisadores do regionalismo comparado: (i) dada a diversidade de regiões e a proliferação de abordagens teóricas, poderíamos concordar com um conjunto de teorias e conceitos que podem ser empregados entre as regiões para comparações sistemáticas e explicações coerentes?; (ii) ao teorizar sobre o regionalismo comparado, deveríamos empregar a indução ao invés da dedução, ou seja, ao invés de possuímos um conjunto de proposições e hipóteses teóricas gerais - que geralmente estão atreladas à experiência europeia - para serem testadas em outras regiões, deveríamos analisar cada região a partir de suas particularidades e especificidades e posteriormente generalizar o que é comum e o que é diferente?; (iii) deveríamos possuir um critério de performance convergente para os regionalismos, buscando classificar os regionalismos enquanto exitosos ou não, ou deveríamos deixar em aberto e suscetível à evolução e em específico para cada região?

O quarto desafio que se coloca para os investigadores do regionalismo comparado é se a questão fundamental a ser tratada no campo de estudos deveria ir para além da compreensão de se as instituições regionais são exitosas e eficazes para a questão de como elas importam, e por fim, o último desafio estaria relacionado com a possibilidade de conceituação da relativa autonomia das regiões, ou seja, como teorizamos regiões em um contexto de globalização? Essas perguntas instigantes colocadas pelo autor são interessantes porque o regionalismo comparado é uma área pouco consagrada e extremamente contemporânea, o que traz uma série de desafios para os pesquisadores que se propõem analisar processos de regionalismos em uma perspectiva comparativa (Acharya, 2012a).

Em outro estudo, Acharya (2016) também aponta para a necessidade de superação do eurocentrismo presente nos estudos de regionalismo comparado, que se refere à tendência dos

pesquisadores em julgar outros processos de regionalismos tendo como referência os processos e instituições da UE. Segundo o autor, uma perspectiva não eurocêntrica nesta área de estudos passaria pela necessidade de levar em consideração a distinção entre diferentes regiões e seus respectivos desenhos institucionais e estilos de cooperação. O primeiro passo para alcançar esse descentramento está na busca por entender o contexto político, social, econômico e cultural no qual o regionalismo está envolto e qual o seu propósito central:

Diferenças nas condições históricas, políticas e econômicas faz as teorias de integração regional inaplicável para o mundo não-ocidental. Uma razão principal para isso está relacionado com as diferentes forças motivadoras. A Comunidade Econômica Europeia foi basicamente concebida como um projeto para frear o nacionalismo e constranger a soberania estatal; diferentemente, os regionalismos não-ocidentais foram inspirados pelas motivações opostas, ou seja, para avançar o nacionalismo e preservar a soberania nacional após décadas de domínio colonial. Essa variação genética explicou e continua a explicar o porquê o modelo da UE falhou em encontrar muita ressonância no mundo não-ocidental (Acharya, 2016, p. 115, tradução nossa²⁵).

De acordo com o entendimento de Acharya (2016), uma perspectiva que auxiliaria os pesquisadores que trabalham na área do regionalismo comparado a descentrar suas análises seria o conceito de “mundo regional”, que tem uma preocupação com o estudo das regiões e não com os regionalismos *per se*. Essa perspectiva seria mais dinâmica e permitiria a compreensão das dinâmicas internas das regiões e com elas se relacionam. Apesar dessa proposta de descentramento, o autor deixa claro que isso não significa descartar a experiência europeia, mas apenas deixar de utilizá-la como um modelo a ser vislumbrado em outros contextos regionais. Desta forma, faz-se necessário a consideração da diversidade existente mundo afora em termos regionais, não sendo possível uma “teoria universal do regionalismo”.

Já Fioramonti e Mattheis (2016), ao analisarem em uma perspectiva comparativa a integração europeia com a africana, propõem uma estrutura integrada para comparação que deveria levar em conta algumas dimensões observáveis, como a busca pelo entendimento do processo de regionalização; o desenho institucional de cada processo; o tipo de liderança regional; como e quais são as condições para adesão de novos Estados-membros; como é a abordagem de cada processo em relação à questão da soberania; os elementos *drivers* de cada processo e o tipo de identidade regional. Nesse sentido, os autores enfatizam a importância da

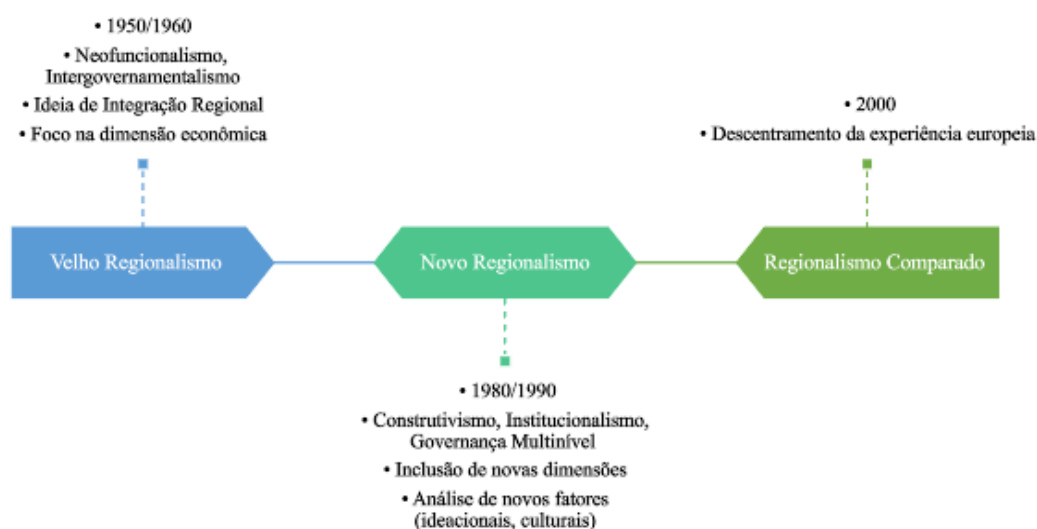
²⁵ Original: “Differences in historical, political, and economic conditions made regional integration theories inapplicable to the non-Western world. One major reason for this had to do with differing motivating forces. The EEC was basically conceived as a project to tame nationalism and constrain state sovereignty after centuries of colonial rule. This genetic variation explained and continues to explain why the EU model has failed to find much resonance in the non-Western world” (Acharya, 2016, p. 115).

realização de estudos empíricos que possam superar as debilidades das teorizações existentes no âmbito deste campo de estudo.

Em suma, podemos observar que ao longo da trajetória histórica, os estudos sobre regionalismo se diversificaram, tanto em termos de escopo - ao abarcar novas regiões e temáticas, como em termos teóricos, conceituais e metodológicos. Se outrora os estudos estavam ligados à ideia de integração regional, pautados a partir da experiência europeia e de linearidade, primazia do econômico e foco nos atores governamentais (com exceção do neofuncionalismo), a partir da emergência do novo regionalismo nota-se que o campo de estudos se tornou multidimensional, multifacetado e complexo, abarcando o entendimento de novas temáticas e fatores que balizam o processo de integração (elementos culturais, ideacionais e de identidade) e que está intimamente relacionado com o contexto histórico de sua emergência: acentuação do processo de globalização e o consequente aumento da interdependência econômica, política e social; mudanças no sistema internacional, como o fim da bipolaridade e um reavivamento de regionalismos mundo afora, como na América Latina, África e Ásia.

A representação abaixo busca sintetizar alguns dos principais pontos que foram elencados nesta busca por realizar um remonte histórico sobre como o objeto de estudo do regionalismo sofreu mutações ao longo da trajetória histórica, em termos teóricos-conceituais:

Figura 2 - Linha do tempo da área de estudo de Regionalismo, a partir do trabalho de Söderbaum (2015)



Fonte: elaboração própria, a partir do trabalho de Söderbaum (2015).

Podemos observar o quanto o neofuncionalismo de Haas é importante para a nossa investigação, visto que foi a primeira teorização nos estudos sobre integração regional que incorporou a importância desempenhada pelos atores não-estatais nestes processos, ao elencar que os valores, as percepções e os interesses destes se constituem como essenciais para o processo de aprofundamento da integração regional, ou seja, o autor ressaltou a ideia de que a integração precisa chegar até a sociedade para que mais grupos identifiquem os benefícios oriundos do processo de aproximação entre Estados pertencentes a uma mesma região.

Apesar do pioneirismo de Haas e posteriores desenvolvimentos na área de estudo do regionalismo, que visaram descentrar as análises para a inclusão dos atores não-estatais em detrimento de investigações pautadas exclusivamente sobre os atores governamentais, nota-se que há ainda um longo caminho a ser percorrido em relação ao entendimento da relação entre participação da sociedade civil e regionalismo, principalmente na elaboração de novas tipologias, teorizações e métodos para esta investigação, tendo em vista que grande parte dos estudos que se debruçam a entender a relação entre tais fenômenos tendem a serem estudos de casos exploratórios e/ou descritivos, que embora contribuam para a análise de casos específicos, não revelam novas variáveis e nuances envolvidas em torno deste objeto de estudo. Para além desta problemática, há poucos estudos que possuem este fenômeno de investigação como objeto de estudo.

Söderbaum (2004) argumenta que diversos estudos na área de regionalismo tratam de diversos aspectos que compõem estes processos, como a dimensão comercial-econômica, meio ambiente, infraestrutura, mas negligenciam a questão da participação da sociedade civil. De acordo com a argumentação do autor, esta indiligência seria resultado de uma preocupação excessiva dos teóricos com formas de regionalismos orientados pelos Estados e mercados. O autor argumenta que a sociedade civil no regionalismo emerge por diversas razões, sendo que na maioria das vezes os motivos dependem dos atores que estão envolvidos, quais são os seus objetivos e quais setores eles cooperam e participam.

3.4 A crise da ordem liberal-democrática

Há uma íntima relação entre participação da sociedade civil na gestão dos negócios públicos e o regime democrático, visto que esta forma de governo maximiza as possibilidades de que os cidadãos comuns se engajem e participem ativamente das discussões sobre questões prementes que se relacionam com a comunidade política ao qual pertencem. Desta forma, governos autocráticos tendem a desconfiarem das políticas participativas, visto que a

participação social representa a possibilidade de escrutínio e contestação pública, o que pode representar uma deslegitimação governamental ao longo do tempo e produzir um cenário de não manutenção do poderio governamental.

Se participação e democracia estão inter-relacionadas, é convergente entre acadêmicos e organizações dedicadas ao mapeamento da situação democrática mundo afora que os valores sob o qual foram gestadas a ordem liberal-democrática internacional está decadente. De acordo com Ikenberry (2018), por sete décadas o mundo foi dominado pela ordem liberal internacional, que foi construída pelos EUA e seus parceiros no pós-II Guerra Mundial, notadamente a Europa ocidental e o Japão, e fortalecida no pós-Guerra Fria, com a vitória dos valores liberais.

A ordem liberal internacional, fortalecida após o final da Guerra Fria, visou substituir uma ordem realista, em um cenário de bipolaridade, para uma ordem ancorada principalmente sob três pilares: (i) expandir a adesão de instituições criadas no mundo ocidental, visto que estas se constituem enquanto importantes instâncias de diálogo, troca de informações e coordenação em um cenário de interdependência econômica, política e social, que fosse capaz de exercer maior influência sobre os comportamentos dos Estados; (ii) criar uma economia internacional aberta e inclusiva que maximizasse os fluxos comerciais e o livre comércio; (iii) “espalhar” a democracia liberal mundo afora. A ideia central desta ordem é que a criação de instituições multilaterais, a adoção de regimes democráticos e o livre comércio propiciariam um mundo mais pacífico. Neste sentido, o objetivo dos EUA era a integração da Rússia e da China nesta ordem, com vistas a ajudá-los a se transformarem em democracias liberais (Mearsheimer, 2019).

Na visão de Mearsheimer (2019), os anos dourados desta ordem vigoraram entre 1990 e 2004, momento em que se tem a integração da Rússia e da China às instituições econômicas mundiais (OMC, FMI, Banco Mundial); uma melhora das relações entre estes países; o processo de integração regional na Europa prosseguia com êxito, com seu aprofundamento na década de 1990 por meio do Tratado de Maastricht; tinha-se um cenário de crescimento econômico mundial, apesar da crise asiática do final dos anos 1990. O autor ainda cita os Acordos de Oslo entre Israel e Palestina e um crescimento do número de países democráticos ao redor do mundo.

No entanto, este cenário mais otimista começa a desmoronar a partir da segunda metade dos anos 2000, quando uma série de fatores tensionam esta ordem. A primeira delas são as Guerras travadas no Oriente Médio pelos EUA após os atentados de 11 de setembro de 2001, que além de terem suscitado controvérsias por parte da comunidade internacional, não

alcançou êxito no sentido do objetivo pretendido, que era que diversos países da região se tornassem democracias liberais (Afeganistão, Iraque). O processo dos Acordos de Oslo se mostraram um fracasso, aumentando a dependência dos palestinos diante de Israel e tirando as esperanças da constituição de um Estado próprio: “Longe de incorporar o Grande Oriente Médio na ordem liberal internacional, os EUA e seus aliados inadvertidamente desempenharam uma função central em espalhar a desordem iliberal na região” (Mearsheimer, 2019, p. 28, tradução nossa²⁶).

Outros eventos que auxiliam na compreensão deste novo momento de crise da ordem liberal são a crise financeira de 2008 e a do euro de 2009, o que criou divergências entre a Alemanha e a Grécia, bem como outros problemas políticos; a saída do Reino Unido da União Europeia em 2016, evento conhecido como *Brexit*; o crescimento de visões e partidos iliberais no Leste europeu; a Guerra da Criméia em 2014, o que ocasionou uma deterioração das relações entre a Rússia e o Ocidente, agravada a partir da Guerra com a Ucrânia em 2022, bem como a ascensão chinesa ao redor do mundo e suas correlatas implicações, como os conflitos no Mar do Sul da China (Mearsheimer, 2019).

Para além disto, outros fatores contribuíram para este crescente tensionamento da ordem liberal-democrática, como a eleição de líderes políticos populistas, xenofóbicos e nacionalistas de extrema-direita, como por exemplo, na Hungria, Polônia, Filipinas e Turquia, fenômeno entendido como “novo autoritarismo”; as eleições do presidente norte-americano Donald Trump, que contestou a própria ordem construída pelo país ao questionar a efetividade do multilateralismo, tecer críticas sobre questões ligadas aos direitos humanos e meio ambiente; um crescente descontentamento e desconfiança dos cidadãos em relação às instituições e ao regime democrático; baixos índices de crescimento econômico e aumento da desigualdade social, bem como uma crescente polarização política, observada em diversos países (Ikenberry, 2018).

Dados do latinobarômetro (2020) demonstram como a preferência pelo regime democrático na América Latina tem sofrido um declínio considerável ao longo da série histórica. Se em 1997, 66,5% dos cidadãos consideravam a democracia como a melhor forma de governo, este patamar chega ao seu nível mais declinante em 2018, atingindo 52,8%. Não obstante, apesar da democracia ser ainda a forma de governo preferível de parte considerável da população, o contingente populacional que declara indiferença ao regime democrático

²⁶ Original: “Far from incorporating the Greater Middle East into the liberal international order, the United States and its allies inadvertently have played a central role in spreading illiberal disorder in that region” (Mearsheimer, 2019, p. 28).

também segue crescendo, alcançando o patamar recorde de 31% em 2018. Somado a isso, está uma crescente desconfiança em relação às instituições governamentais, que são atreladas aos casos de corrupção, a ineficiência e como atendendo aos interesses de segmentos específicos da população.

Malamud e Viola (2020) apontam que para além das rivalidades geopolíticas crescentes por conta da ascensão chinesa, do revisionismo russo e da política norte-americana do “*America First*”, encabeçada pelo presidente Donald Trump, há um cenário de ascensão das tecnologias disruptivas, designadas como quarta Revolução Industrial e da inteligência artificial, que são responsáveis por protagonizarem um nova fase da globalização econômica que tem causado um processo ainda mais acelerado de erosão da relevância da proximidade regional. Na visão dos autores, associado a isto, tem-se um cenário de multipolaridade no sistema internacional que estaria conduzindo a um declínio do multilateralismo e do regionalismo como estratégias de estreitamento e coordenação de políticas em um contexto de interdependência econômica, política e social. Diante destas transformações estruturais, o regionalismo e o multilateralismo têm sido vistos como ineficientes e incapazes para gerenciarem as questões globais, e as grandes potências têm optado pelo minilateralismo, que tem uma natureza eminentemente econômica e o seu escopo é global ao invés de regional. De acordo com a argumentação dos autores, o minilateralismo pode ser remontado à 1973, quando o embrião do G7 foi lançado. As estratégias minilaterais, embora já existissem, ganharam força nas últimas décadas e têm sido vistas como uma forma mais eficaz de resolução de problemas globais e se traduzem por meio de alianças comerciais, acordos informais e “engenharias” financeiras. Em suma, a partir da argumentação dos autores, nota-se como o regionalismo e o multilateralismo estão decadentes.

Diante deste cenário de crise da ordem liberal-democrática, Cooley (2015) identifica dois atores “desafiadores” centrais desta ordem: a China e a Rússia, que o autor designa também como “contra normas” (*counternorms*). Neste sentido, a China tem desempenhado um importante papel ao se utilizar de recursos de apelo à diversidade civilizacional e ao princípio de não-interferência nas relações domésticas dos Estados soberanos, criticando o universalismo dos princípios liberais. Desta forma, o país tem se contraposto à ordem liberal buscando construir suas próprias instituições e arranjos, como a Organização para a Cooperação de Xangai²⁷, por exemplo, grupo regional formado em 2001, que tem como uma de suas retóricas a busca pela democratização das relações internacionais. Para além disto, a

²⁷ Mais informações sobre a organização podem ser consultadas em seu *website* oficial: [Shanghai Cooperation Organisation \(sectesco.org\)](http://ShanghaiCooperationOrganisation.sectesco.org).

China tem transformado as dinâmicas dos empréstimos de desenvolvimento internacional, constituindo-se como doador alternativo²⁸ às instituições financeiras ocidentais.

Por outro lado, outro ator central no tensionamento da ordem liberal-democrática é a Rússia, que tem buscado realizar uma defesa dos “valores tradicionais”, argumentando que a filosofia liberal individualista ocidental tem conduzido a um cenário de decadência moral e crises contínuas. Esta linha de pensamento tende a ressaltar e se voltar para elementos culturais, religiosos e da herança nacional ligados às raízes do neo-eurasianismo. Neste sentido, nota-se crescentes esforços que visam conter o avanço das ideias e estilos de vidas ocidentais (Cooley, 2015).

De acordo com a argumentação de Mearsheimer (2019), a China e a Rússia se opõem à disseminação da ordem liberal internacional por motivos realistas, ou seja, visam conter a dominância dos EUA - promotora desta ordem - em termos políticos, econômicos e militares. Na visão deste autor, diante da emergência desta nova ordem multipolar, assumindo que a China mantenha seu ritmo de crescimento econômico, espera-se que o país inicie uma competição de segurança com os EUA, que irá conduzir a criação de ordens limitadas lideradas por ambos os países, com o foco na criação de alianças militares e na construção de acordos sobre controle de armas. Apesar do autor analisar que estas relações crescentemente antagônicas entre os dois países não representam uma ameaça para a esfera econômica e comercial, a China deve atuar no sentido de reescrever as normas e criar instituições que se moldem aos seus interesses. O autor conclui que chegou o momento dos *policy-makers* norte-americanos reconhecerem que a ordem liberal internacional se configura como uma empreitada que não possui mais futuro.

Destoando dos argumentos de que a China atua tensionando e subvertendo a ordem²⁹ liberal internacional, que é ancorada sob uma ideologia que valoriza a democracia e o neoliberalismo, Allan et al. 2018 argumentam, a partir de uma análise pautada a partir da distribuição de identidades entre os países, que a ascensão chinesa é improvável de estimular uma transição hegemônica porque a distribuição de identidades apoia fortemente a hegemonia democrático-neoliberal ocidental. Isto se explica porque o país não apresentou uma

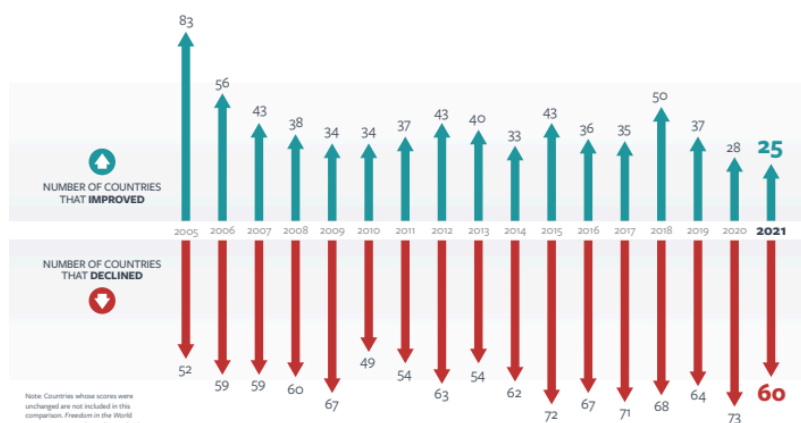
²⁸ Cooley (2015) aponta que com o objetivo de rivalizar com a supremacia das instituições financeiras ocidentais, a China fortemente apoiou e capitalizou duas novas organizações: o *New Development Bank*, originalmente cunhado como *BRICS Development Bank* e o *Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*.

²⁹ Os autores definem a ordem internacional como um padrão regular, duradouro de comportamentos dos Estados, traduzidas por meio das políticas externas e dos fluxos de transação. Neste sentido, as ordens internacionais são constituídas por uma estrutura subjacente de instituições, regras, normas e discursos que estruturam e formam as práticas estatais. Após a definição do que é uma ordem internacional, os autores conceituam uma ordem hegemônica como possuindo três elementos: (i) um Estado ou coalizão de Estados dominantes; (ii) uma ideologia de legitimação; (iii) uma rede de instituições que se comportem como “correias de transmissão” e mecanismos de socialização para disseminar a ideologia mundo afora (Allan et al. 2018).

alternativa, ou seja, uma proposta contra-hegemônica para a ordem vigente. Isso sugere que a ordem hegemônica é provável de continuar estável mesmo diante de um declínio relativo do poderio norte-americano. Portanto, é improvável que a China conduza uma transição com as normas dominantes da ordem existente. E os autores argumentam que é improvável que a China construa uma ideologia que satisfaça suas necessidades domésticas e que ao mesmo tempo apele para os demais países. Em suma, nesta linha de argumentação, a força e a estabilidade de ordens internacionais também dependem da distribuição de ideias e identidades entre os países, e mesmo diante de um declínio do poder norte-americano diante da “ameaça” chinesa, espera-se que a ordem liberal-democrática internacional se mantenha, visto que possui aderência aos discursos e identidades de muitos países ao redor do mundo.

Relatório da *Freedom House* (2022) mostra um crescente descompasso entre a quantidade de países que melhoraram a sua situação democrática³⁰, atingindo o menor número em 2021 (25 países), enquanto os países que tiveram uma piora nos índices democráticos chegaram a 60 países no mesmo ano. Desta forma, de acordo com a organização, 8 em cada 10 pessoas viviam em um país classificado como livre ou parcialmente livre em 2021, com aumento expressivo nos últimos anos dos países parcialmente livres, ou seja, em outras palavras, observa-se um cenário crescente de autocratização.

Figura 3 - Um crescente *gap* democrático: 16 anos de declínio democrático



Fonte: Freedom House, 2022.

³⁰ Para mensurar e classificar os países ao redor do mundo em livres, parcialmente livres e não livres, a *Freedom House* se utiliza de uma metodologia sofisticada a partir de algumas variáveis-chaves, como processo eleitoral, pluralismo político e participação, funcionamento do governo, liberdade de expressão e crença, direitos de associação e organização, regra da lei e autonomia pessoal e direitos individuais (Freedom House, 2022).

A associação entre o declínio dos valores liberais-democráticos e a ascensão chinesa é expressa no título do relatório do *Democracy Index*³¹ de 2021, produzido pelo *The Economist* “*The China Challenge*”, onde também se confirma um crescente declínio democrático ao redor do mundo nos últimos anos, atingindo a menor média mundial (5.28) desde que a organização começou a realizar o seu monitoramento, em 2006. Um dos relatórios mais recentes divulgado pela organização, referente ao ano de 2022, mostra um cenário de uma tímida melhora (5.29), mas que a organização considera como um cenário de estagnação (The Economist, 2022).

Dados da *Varieties of Democracy* também caminham no mesmo sentido de enfatizar a piora dos indicadores democráticos ao redor do mundo, sublinhando que o nível de democracia mundial em 2021 retornou aos níveis de 1989 e que se observa um crescimento de governos iliberais e autoritários. Em 2011, o contingente populacional que vivia sob governos autocráticos era do percentual de 49%, sendo que este número subiu para 70% em 2021. Interessante e preocupante ressaltar um aumento exponencial do número de países que ameaçam a liberdade de expressão, que saltou de apenas cinco em 2011 para 35 em 2021 (V-Dem, 2022).

Em suma, a partir do exposto, é notável o processo de tensionamento e desgaste dos valores liberais-democráticos nas últimas décadas, valores estes que remontam às ideias de John Locke, precursor do Liberalismo Político, e que se assentam sobre a importância da garantia de liberdades e direitos individuais, do constrangimento e restrição do exercício do poder político por meio do Estado de Direito e a importância da contestação pública. Diante deste cenário contemporâneo, nota-se uma exacerbação dos conflitos políticos e sociais ocasionando uma crescente polarização em diversos países ao redor do mundo - como exemplificado nas eleições presidenciais brasileiras de 2022, uma das mais acirradas desde a redemocratização, crescentes descontentamentos sociais e econômicos por parte de grandes contingentes populacionais e um processo de descrença em relação ao regime democrático.

Diante deste processo de sufocamento e descrença em torno dos valores liberais-democráticos, governos nacionalistas, xenofóbicos e extremistas têm ganhado espaço no mundo político e se constituído enquanto uma alternativa política. Na visão de Ikenberry (2018), o futuro da ordem liberal está na habilidade dos EUA, Europa e diversas democracias liberais mundo afora em conduzi-la e apoiá-la, o que por sua vez depende da capacidade

³¹ O *Democracy Index* é um monitoramento anual realizado pelo *The Economist* que busca classificar os países em democracias completas, democracias falhas, regimes híbridos e regimes autoritários, a partir de cinco variáveis: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis (The Economist, 2021).

destas de permanecerem estáveis, funcionando bem e internacionalistas, buscando continuamente adaptação diante do cenário de crises emergentes nestes novos contextos.

A crise dos valores liberais-democráticos produz impactos importantes para o regionalismo, tendo em vista que a constituição de organizações internacionais regionais está ancorada sob a premissa liberal de que estas são essenciais no contexto internacional ao permitirem a produção de um cenário menos belicoso, tendo em vista que se constituem enquanto instâncias de diálogos, trocas de informações e possibilitam a construção de mecanismos de confiança recíproca entre os Estados que interagem por meio destas. Em suma, as organizações internacionais permitem a cooperação entre os Estados, mitigando o medo da trapaça e minimizando o receio de ganhos desiguais por meio da cooperação (Keohane; Martin, 1995).

Crescentemente Estados autocráticos têm constituído ou ingressado em institucionalidades “alternativas”, que possuem poucos ou nenhum compromisso com a questão democrática, como é o caso da ASEAN, por exemplo, onde o regime político do país candidato ao ingresso na organização não é encarado como um empecilho, o que permitiu o ingresso de países não democráticos, principalmente a partir da década de 1990.

Debre (2020) argumenta que as OIRs do Sul Global tendem a exibir um lado obscuro por conta da propensão de estabilizar regimes autoritários, visto que os líderes destes regimes tendem a explorar o ingresso em uma OIR para perseguirem os interesses da elite política, visando a manutenção do poder no âmbito doméstico. A autora entende que as OIRs se configuram como estruturas de oportunidades que afetam a distribuição de poder entre os atores domésticos ao oferecerem recursos adicionais para alguns e constrangerem outros atores. Diante disto, os atores autocráticos possuem a capacidade de explorar oportunidades oferecidas pelas OIR e evitarem constrangimentos, fazendo com que se fortaleça a estratégia de sobrevivência por meio de recursos materiais, ideacionais e informacionais. No entanto, a autora ressalta que a possibilidade de empoderamento diante de outros atores somente ocorre se estes tiverem a capacidade de explorar as oportunidades e evitarem os constrangimentos.

Em outro estudo, Debre (2021) enfatiza que os regimes autocráticos conseguem se beneficiarem da adesão de “clubes de autocratas”, que são OIR compostas majoritariamente por membros autocráticos, porque estas aumentam a probabilidade de sobrevivência dos regimes autocráticos ao amenizar a incerteza futura de duas maneiras: (i) ajudando a proteger estes membros da interferência indesejada por parte de outros membros da OIR, particularmente em momentos de tumultos políticos, ao institucionalizar normas de

não-interferência e soberania como centrais na configuração de poder; (ii) as OIR oferecem recursos materiais e imateriais que ajudam os regimes autocráticos a impulsionarem suas estratégias de sobrevivência doméstica diante de atores que se colocam como opositores ao regime no âmbito doméstico. Tais benefícios são oriundos da cooperação e envolvem redistribuições financeiras, acesso a mercados, equipamentos militares, compartilhamento de inteligência, apoio técnico e ideacional, por meio da diplomacia e de discursos de identidade regional.

Um importante achado a partir do estudo desenvolvido por Debre (2021) é que a composição dos membros de uma OIR em termos do tipo de regime político se configura enquanto uma importante dimensão para determinar os resultados da cooperação. E neste sentido, o ingresso em uma OIR com alto grau de densidade autocrática permite um prolongamento da manutenção do poder de regimes autocráticos no âmbito doméstico, tendo em vista os benefícios que as organizações oferecem aos seus Estados-membros.

Apesar de todo este debate que estabelecemos nesta seção a respeito do tensionamento contemporâneo dos valores liberais-democráticos, no qual a China e a Rússia desempenham papel central, conforme discutido pelos argumentos dos autores citados, é importante salientar que tal visão está sustentada fundamentalmente sobre uma visão liberal minimalista que enxerga a mera existência do regime democrático e o funcionamento de suas instituições como necessários e suficientes para promover harmonia social em países e regiões do mundo que em nada compartilham dos valores ocidentais individualistas sob a qual está assentada essas sociedades.

Esse debate entre supostos valores universais e os chamados “valores asiáticos³²” é parte de um debate amplo e extenso travado academicamente e na prática política já há algumas décadas. Subramaniam (2000) argumenta que os universalistas possuem a visão de que o caminho da democracia liberal possui aplicabilidade universal, enquanto os proponentes dos valores asiáticos desafiam a universalidade da aplicabilidade dos valores liberais-democráticos considerando os contextos culturais asiáticos. De acordo com o entendimento do autor, os valores liberais surgiram a partir de configurações históricas, políticas, sociais e culturais da Europa ocidental.

³² De acordo com Inoguchi (1998), os valores asiáticos são pertencentes a um amplo espectro de preferências morais emergentes de antigas religiões que unem a região, bem como são derivados de características padrões relacionadas à família e estrutura social. Na visão do autor, os proponentes mais articulados desse conceito são da Malásia e de Singapura (notadamente o ex-primeiro ministro Lee Kuan Yew), e são valores identificados como negligenciados pelos norte-americanos: laços comunitários com a vizinhança; trabalho e Estado; respeito pelos mais velhos; ênfase na educação; primazia do bem-estar coletivo em detrimento do individual, entre outros.

Dentro destas discussões há uma ideia de que as sociedades políticas asiáticas possuiriam um estilo peculiar de democracia que se distanciaria das democracias liberais ocidentais, entendido como um *Asian-style democracy*. De acordo com Neher (1994), este termo seria uma versão asiática que reuniria características que são entendidas pelo ocidente como semidemocracias ou semi-autoritarismo. Essas democracias teriam as seguintes características: (i) maior ênfase e preocupação com o indivíduo enquanto inserido em coletividades e sociedades do que considerado individualmente; (ii) comunitarismo “patrão-cliente”, marcado por relações hierárquicas e baseadas em laços de lealdade pessoal; (iii) personalismo, onde há uma ênfase maior nos líderes políticos do que nas leis e normas, e estes gozam de grande discricionariedade em ditar os rumos e direções de suas sociedades; (iv) respeito à autoridade e hierarquia, que está relacionado com uma cultura política de países que possuem raízes e tradições do confucionismo, distanciando-se das democracias ocidentais onde há um ceticismo exacerbado em relação a quem detém o exercício do poder político; (v) dominância de partidos políticos únicos, o que está relacionado com o fato de que muitos desses partidos desempenharam papel primordial nas lutas por independência nacional contra o colonialismo e tal fato expressa a preferência dessas sociedades pela harmonia, estabilidade e consenso em detrimento da disputa e do confronto.

Outra característica das democracias asiáticas seria a existência de Estados fortes, capazes de dominar ou cooptar grupos independentes como partidos políticos, associações *business*, sindicatos, entre outros. Nesse sentido, a existência de Estados fortes atuaria como um agente central na promoção do crescimento e desenvolvimento econômico. De acordo com Neher (1994), nenhum país asiático se “encaixaria” precisamente na definição ocidental de democracia liberal - eleições competitivas, participação cidadã e liberdades civis. Nesse sentido, de acordo com o autor, o termo “democracia asiática” capturaria a essência desses sistemas políticos, que destoam dos valores ocidentais sob o qual foi gestada a democracia liberal.

Já Jung (1994) argumenta que os *policy-makers* asiáticos se utilizariam das particularidades culturais, sociais, econômicas e políticas da região como uma desculpa para não cumprirem com as normas democráticas e de direitos humanos, sendo que a região possuiria uma rica herança de filosofias e tradições orientadas para a prática democrática, como por exemplo, a filosofia chinesa antiga de Minben Zhengchi “*people-based politics*”, que argumenta que “a vontade do povo é a vontade do céu”. Desta forma, segundo o autor, as ideias e tradições fundamentais que seriam necessárias para a democracia já estariam presentes na Ásia, apesar da Europa ter formalizado as instituições democráticas

primeiramente, e neste sentido, a democracia é uma forma de governo também exequível no contexto asiático.

Há também que se considerar que muitas análises de pesquisadores e das organizações internacionais privadas que mensuram a questão democrática mundo afora carregam consigo valores e interesses, e podemos observar nesta discussão uma clara preocupação com o declínio da hegemonia norte-americana, em termos militares, políticos, econômicos e culturais diante da China, que tem demonstrado sua capacidade de permeabilidade em todas as partes do mundo, “minando” relativamente a histórica hegemonia norte-americana de interferência mundo afora, que sob o pretexto de difundir os valores liberais-democráticos causou inúmeras guerras, conflitos e destruições em diversos países, vide o observado em diversos países do Oriente Médio.

Perkins e Neumayer (2010) argumentam que principalmente após o fim da Guerra Fria, as elites políticas ocidentais substituíram uma agenda estadocêntrica dominada por interesses relacionados à economia doméstica, segurança e poder para uma retórica de política externa “eticamente fundamentada”, sustentada por princípios morais universais e um compromisso de proteger os direitos e as liberdades independentemente das configurações nacionais em que se encontram, o que os autores designam como “hipocrisia organizada”.

Tal discurso de difusão dos valores liberais-democráticos mundo afora, que seriam como uma salvaguarda para um mundo “em trevas” está intimamente ligado com o próprio discurso fundacional dos EUA de que os mesmos seriam como “faróis” para o mundo (Fonseca, 2007).

Em suma, nesta seção buscamos elencar os desafios contemporâneos para os valores liberais-democráticos e como isso impacta diretamente na participação da sociedade civil nas organizações internacionais, tendo em vista que os regimes democráticos favorecem as possibilidades de participação e engajamento da sociedade civil, já que teoricamente a possibilidade de discussão e a existência da oposição se constituem como elementos essenciais para a própria sustentação do regime democrático.

4 O CASO DO MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

- “Estudo sobre a participação da sociedade civil no Mercosul”
- “E tem?”

(Durante conversa com um professor da rede básica de ensino do estado de São Paulo).

Este capítulo tem como foco a compreensão do caso do Mercosul em relação à agenda participativa, entre os anos de 2003 e 2022. Inicialmente, traçamos um breve histórico sobre os processos de integração regional na América Latina, enfatizando as principais iniciativas empreendidas, e discurremos sobre o processo de constituição do Mercosul. Posteriormente, elencamos o contexto institucional no qual as políticas participativas se desenvolveram no Mercosul do Regionalismo Pós-hegemônico ao Regionalismo Líquido.

4.1 Um breve histórico sobre os processos de integração regional na América Latina

As ideias integracionistas na América Latina podem ser remontadas a Simón Bolívar, um político e líder militar venezuelano, considerado um dos principais entusiastas a respeito do tema, que convocou dois Congressos pan-americanos em 1819 e 1826, mas tais reuniões não propiciaram que tal agenda fosse levada adiante. Ele também foi o responsável pela construção de um ideário em torno da formação do chamado Estados Unidos Hispânico. Nesta linha de pensamento, no século XIX, haveria uma unidade natural entre os povos americanos³³, tendo em vista as similaridades culturais, linguísticas e religiosas, e o objetivo central era a restauração do elo rompido entre os países no contexto de pós-independência das colônias europeias (Malamud, 2005; Malamud, Castro, 2007).

O ímpeto integracionista é retomado no pós-Guerras, mas naquele momento com um caráter mais realista e menos ambicioso, impulsionado pelo processo de integração regional observado no continente europeu por meio da Comunidade do Carvão e do Aço, de 1951. De acordo com Briceño-Ruiz (2011), a partir de 1956 se observou o início de discussões a respeito da criação de um mercado comum latino-americano. Dentro deste contexto, foi visível a atuação das ideias cepalinas de integração a partir da busca pela industrialização e da transformação produtiva da região, momento cunhado como Regionalismo Fechado.

A partir da identificação por Raúl Prebisch - primeiro secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) - de um cenário desfavorável para os países da periferia nas relações comerciais estabelecidas com os países

³³ Convém ressaltar que na visão de Bolívar, essa unidade natural existente entre os povos americanos seria somente entre os hispânicos, sendo o Brasil não considerado e excluído dessa coesão natural.

do centro, entendido pelo conceito de deterioração dos termos de troca³⁴, o modelo primário-exportador ou modelo de crescimento para fora deveria ser substituído por um modelo de desenvolvimento para dentro, que deveria ser pautado por um processo de industrialização orientado à substituição de importações. Nesta linha de entendimento, a industrialização propiciaria a alteração da estrutura produtiva dos países da América Latina, e consequentemente, a superação da condição de subdesenvolvimento. A CEPAL, criada em 1948, transformou-se em um verdadeiro centro intelectual devotado ao pensamento da condição de subdesenvolvimento e suas possíveis formas de superação, e neste sentido, a integração era visualizada como um mecanismo que permitiria a resolução da dicotomia entre os países do centro e os periféricos nas relações comerciais estabelecidas, no qual deveria imperar uma forte atuação do Estado, visto que este seria responsável pelo planejamento e programação do desenvolvimento industrial, atuaria como investidor de novas indústrias e estabeleceria uma política gradual e seletiva de proteção tarifária (Briceño-Ruiz, 2018).

Segundo Romo (2001), os teóricos da CEPAL tinham o estabelecimento do mercado comum na América Latina como um objetivo de longo prazo, sendo que na primeira etapa experiencial de dez anos se criaria na região uma zona preferencial em favor da produção primária e industrial com o objetivo de incentivar o comércio recíproco entre os países da região, bem como seria introduzido um grande grau de flexibilidade e cláusulas de salvaguarda para resguardar a produção já existente. Somente depois de finalizado o prazo de dez anos, uma vez que fosse possível alcançar a eliminação das restrições não tarifárias e a redução no nível médio de direitos, é que se passaria a buscar a criação de um mercado comum, momento este que seria precedido por intensas negociações entre os governos da região.

Esta proposta integracionista no pós-Guerras, fortemente impulsionada pela CEPAL, era vista com desconfiança por parte dos EUA, que entendia que tal processo poderia produzir um cenário de posicionamentos contrários aos interesses norte-americanos. De outro lado, na visão de Briceño-Ruiz (2011), o México foi um dos países que mais demonstrou interesse pela proposta no âmbito do Comitê de Comércio (1959), criado para discutir a proposta de mercado comum na América Latina.

Todo este processo de busca pelo estreitamento de laços econômicos e políticos entre os países da região culminou na criação da Associação Latino-americana de Livre-comércio

³⁴ Raúl Prebisch, a partir da análise da relação de preços mundiais dos anos 1860 até os anos anteriores à Segunda Guerra Mundial, observa que estes se moveram constantemente contra a produção primária. E conforme já explicado, somente a industrialização dos países da região permitiria que estes alterassem a sua estrutura produtiva, e consequentemente, superassem a condição de subdesenvolvimento (Briceño-Ruiz, 2011).

(ALALC), em 1960, por meio do Tratado de Montevidéu. Também nesse mesmo ano ocorreu a constituição do Mercado Comum Centro-americano (MCCA) por intermédio do Tratado de Manágua. Segundo Briceño-Ruiz (2011), o MCCA se consolidou como um compromisso entre a proposta cepalina de integração, que visava o fomento da industrialização dos países da região, com as tendências de livre comércio promovidas por certos Estados com o apoio dos EUA.

Briceño-Ruiz (2011) classifica estes dois projetos de integração regional como autônomos, dado que consoantes às ideias da CEPAL, visavam diminuir a dependência externa dos países da região. No entanto, a partir da metade dos anos 1960, a ALALC e o MCCA entraram em crise e se iniciou um processo de revisão dos processos de integração regional até então constituídos. Romo (2001) pontua que um dos fatores que explica tal derrocada³⁵ era o fato de que os países da região eram economias tradicionalmente isoladas do restante do mundo, com governos marcados por casos de corrupção e por um alto nível de intervenção estatal.

Diante da crise e revisão dos projetos da ALALC e do MCCA, em 1969 se tem a criação do Pacto Andino, por meio do Acordo de Cartagena, conformado por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela³⁶, que visava superar os mecanismos meramente comercialistas até então presentes no âmbito da ALALC. Digno de nota, dentro deste contexto, foi a criação da Comunidade do Caribe (CARICOM), em 1973.

Em 1980, por fim, é conformado o maior grupo de integração latino-americano, a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), integrada por treze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Na visão de Briceño-Ruiz (2011), a criação da ALADI representou o primeiro passo de abandono definitivo da estratégia de regionalismo autônomo e do projeto de se criar um mercado comum, na qual se buscava a transformação produtiva dos países da região. Nesta perspectiva, a ALADI representaria uma mudança de uma proposta de integração para uma cooperação econômica multinacional interestatal, com sobreposição de acordos sub-regionais e com tendências protecionistas.

Desta forma, diante do exposto, podemos visualizar que desde o século XIX ideias integracionistas povoaram o cenário latino-americano. Inicialmente, tais ideias ressaltaram a importância da união entre os países, tendo em vista as proximidades culturais, linguísticas,

³⁵ Romo (2001) salienta que as conquistas da ALALC foram mínimas. Durante todo o programa de liberalização, somente 10% dos 9200 itens que compunham a tarifa total da zona foram objeto de negociação. Para além disto, as exportações e importações não obtiveram resultados satisfatórios para os países pertencentes à zona.

³⁶ O Chile deixou o bloco em 1977 e a Venezuela em 2006.

religiosas e históricas. Não obstante, tais ideias não frutificaram e propiciaram a constituição de processos de integração regional, que viriam a ser constituídos somente depois da segunda metade do século XX, com a ALALC, em 1960.

4.2 O processo de constituição do Mercosul

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um processo de integração regional formado a partir da aproximação entre os governos argentino e brasileiro no contexto da redemocratização sul-americana. Segundo Saraiva (2012), o ano de 1979 marcou um ponto de inflexão nas relações bilaterais entre Argentina e Brasil, visto que se iniciou um clima de entendimento naquele momento. A partir de então, os mecanismos multilaterais passaram a ocupar um papel importante para a diplomacia brasileira e buscava-se um incremento do comércio inter-regional por meio da ALADI. Na visão da autora, o compartilhamento do problema da dívida externa, no contexto da chamada década perdida (anos 1980), serviu enquanto um ponto de aproximação entre o Brasil e a América Latina, notadamente a Argentina.

Dentro deste contexto de dissipação das rivalidades³⁷ entre os dois países, a relação com a Argentina é vista a partir da perspectiva brasileira enquanto prioritária. De acordo com Saraiva (2012), esse movimento em direção à Argentina foi um passo importante na concretização de um universalismo não-excludente e na busca pela construção de uma maior autonomia do país frente aos EUA a partir da dimensão regional. Mariano et al. (2021) pontuam que a ideia de universalismo na política externa brasileira, na década de 1980, não foi abandonada, mas ganhou um novo significado ao buscar entrelaçar o interesse nacional ao regional.

Em outubro de 1979, os presidentes da Argentina, Brasil e Paraguai firmaram o Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus, que propiciou uma série de medidas posteriores que buscavam consolidar medidas de confiança recíproca. Posteriormente, em 1985, foi assinada a Declaração de Iguaçu, onde se enfatizava o desejo de acelerar o processo de integração regional com vistas a ampliar o comércio entre os países (Saraiva, 2012), bem como afirmavam o objetivo de consolidação democrática; a união de esforços na defesa conjunta

³⁷ Segundo Russell e Tokatlian (2011), na perspectiva argentina, o crescimento do Brasil se insere na política externa do país a partir da segunda metade dos anos 1960, momento em que a assimetria de poder entre os dois países aumentaram. De acordo com o entendimento dos autores, a preocupação e o posterior sentimento de rivalidade se expressaram em dois âmbitos: no geopolítico, que enfatizava o desequilíbrio de poder na relação entre os dois países e a inveja pelo milagre econômico brasileiro, e na teoria da dependência, que enfatizava o perigo do “subimperialismo brasileiro” na Bacia do Prata.

dos interesses de ambos os países em fóruns multilaterais e a utilização de recursos naturais que os países compartilhavam (Vigevani et al. 2001).

Embora não houvesse, no Brasil, uma visão clara a respeito dos resultados que a integração regional poderia propiciar, havia uma relativa convergência entre os atores governamentais e os setores econômicos privados de que as relações econômicas e políticas deveriam ser de cooperação entre os países vizinhos, bem como uma visão de que a integração regional propiciaria benefícios para o Brasil (Saraiva, 2012).

Outra importante medida tomada neste processo de aproximação entre os países foi a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica³⁸ (PICE), em 1986, onde a dimensão econômica e a preocupação com a inserção internacional foram sinalizadas. Interessante notar, a partir da leitura do documento, que os princípios de gradualismo e flexibilidade marcaram a tônica deste projeto. Mais adiante, em 1988, tem-se o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento³⁹ (Onuki, 1999; Laredo, 1995), onde foi afirmada a busca por um espaço comum e a remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários no comércio de bens e serviços em um prazo de dez anos entre os dois países.

É dentro deste cenário de aproximação bilateral que se chega ao Tratado de Assunção⁴⁰, de 1991, onde se incorpora Paraguai e Uruguai e se dá o início do Mercosul. A Venezuela é incorporada somente em 2012, e suspensa em 2017⁴¹, evocando ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático. Em 2024, a Bolívia passou da condição de Estado associado para Estado-membro, após um longo processo de incorporação ao bloco.

O Mercosul foi gestado sob os auspícios do Regionalismo Aberto ou Novo Regionalismo - como designado inicialmente por diversos organismos internacionais e regionais, como a CEPAL, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a OMC. Segundo Briceño-Ruiz (2018), este momento é marcado por uma primazia da dimensão comercial, onde o foco é a liberalização tarifária inter-regional e em torno de medidas que favorecessem o investimento externo direto.

O Regionalismo Aberto pode ser visto como uma estratégia adaptativa diante do cenário do pós-Guerra Fria e ao processo de globalização, caracterizado pelo otimismo liberal

³⁸ Consultado em:

<https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Ata-para-integra%C3%A7%C3%A3o-brasileiro-argentina-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>.

³⁹ Consultado em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eeventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/tratadointegracao.html>

⁴⁰ Consultado em:

<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>

⁴¹ Comunicado oficial sobre a suspensão do país foi consultado em: [Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL - MERCOSUL \(mercosur.int\)](#).

em torno da difusão da democracia e do livre comércio, no qual os países demonstraram preocupação em relação à inserção internacional de suas economias dentro desse novo cenário.

Em suma, visualizamos que o processo de constituição do Mercosul está intimamente relacionado com o processo de aproximação bilateral entre Argentina e Brasil, no final da década de 1970, onde medidas de cooperação foram sendo firmadas subsequentemente com vistas a dissipar as rivalidades e tensões existentes entre os dois principais países sul-americanos, que culminou no começo dos anos 1990, no Mercosul.

4.3 O Regionalismo Aberto e a Participação Social

Conforme já exposto, o Mercosul é formado em um momento onde a busca está pautada em medidas que visavam a liberalização comercial, aumento dos fluxos de comércio inter-regional, busca pela atração de investimentos externos diretos e a desregulamentação das economias nacionais, ou seja, é um cenário que está pautado pelas ideias neoliberais de retração dos gastos governamentais e a primazia da lógica de mercado. Diante deste contexto, a atenção dos governos regionais está concentrada em demasia sobre os assuntos comerciais e econômicos.

Tendo em vista a influência neoliberal do Consenso de Washington⁴² e a ênfase na dimensão comercial e econômica, este período é marcado por uma escassa densidade institucional e de um processo de regionalismo marcado por seu caráter estritamente intergovernamental (característica esta, que como veremos, manteve-se ao longo do tempo). Sanahuja (2016) designa este fenômeno como *regionalismo ligero*, onde o processo decisório ocorre por meio de lideranças presidenciais circunstanciais.

Neste contexto dos anos 1990, os primeiros mecanismos de participação social começaram a ser criados no âmbito do Mercosul. Segundo Mariano (2015), o primeiro destes foi o subgrupo de trabalho 11 (**SGT-11**), em 1991, respondendo à pressão exercida pelas centrais sindicais - que estavam articuladas no âmbito da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) - para que os governos criassem algum instrumento para que pudessem expressar as suas demandas e reivindicações em relação ao processo de integração regional. O SGT-11 tinha como foco a discussão de questões relacionadas ao mundo do trabalho, tendo

⁴² O Consenso de Washington buscou refletir a propagação de um ideário neoliberal, em 1989, no contexto dos EUA e que entendia que a saída para a crise que os países latinoamericanos vivenciavam na chamada década perdida (anos 1980) passava pela redução do papel do Estado. Entre as medidas recomendadas estavam a redução da intervenção governamental por meio do corte de gastos; desregulamentação econômica visando uma inserção competitiva nos mercados internacionais e a privatização das empresas estatais.

um caráter tripartite, contando com representação dos governos, empresários e sindicatos. Naquele momento, a atuação concertada dos sindicatos visava introduzir um debate a respeito dos potenciais efeitos negativos que a integração econômica assentada no Regionalismo Aberto poderia trazer para a região. Em contraposição a este modelo de regionalismo, as centrais sindicais defendiam a ideia de que a integração poderia servir como uma oportunidade de superação dos problemas sociais regionais.

Ainda de acordo com a autora, apesar da CCSCS ter sido eficiente para articular as centrais sindicais, esta apresentou dificuldades para mobilizar a base sindical, tendo em vista a existência de um amplo desconhecimento a respeito do Mercosul. Diante disso, e visando aumentar sua base de apoio em torno de outros grupos e dos movimentos sociais, teve-se a ideia de propor a criação do **Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)**, que foi incorporado no Protocolo de Ouro Preto, de 1994, e buscou representar os setores econômicos e sociais de cada país (Mariano, 2015).

Estes espaços são todos consultivos, ou seja, não havia a possibilidade de influência direta sobre o processo decisório, estágio restrito somente aos atores governamentais (Vigevani et al. 2001; Martins; Silva, 2011). Malamud (2005) pontua que o FCES carece de poder efetivo e que este não é acessível aos cidadãos de maneira individual.

De forma geral, podemos dizer que a participação social no Mercosul nos anos 1990 ficou limitada a atores específicos, qual seja, atores ligados à agenda trabalhista e social, notadamente o empresariado e as centrais sindicais. Hirst (1996) realiza uma distinção dos atores participantes no âmbito do Mercosul em primeiro e segundo nível, que seria determinado por questões políticas e econômicas, bem como pelo formato institucional adotado. Em um primeiro nível, estariam os mercócratas, o empresariado e as elites políticas, sendo que os presidentes ocupam um papel proeminente nesta categoria.

De outro lado, em um segundo nível, estariam os atores que ocupariam uma posição secundária, e a capacidade de organização destes seria insuficiente para assegurar uma presença ativa no Mercosul, que seriam, os partidos políticos, os pequenos e médios empresários e as organizações trabalhistas e os movimentos sociais. A autora argumenta que a participação de diversos atores seria essencial para a formação de uma cultura política pró-integração e capaz de mobilizar interesses de longo prazo, essenciais para a manutenção do ímpeto integracionista.

Com a criação dos primeiros mecanismos participativos para os atores não-estatais no Mercosul, a participação social neste momento estava intimamente atrelada à agenda industrial e trabalhista, contando principalmente com a participação das centrais sindicais e

empresários, que entendiam que o processo de integração regional e a liberalização comercial os afetariam, e por isso a importância da participação no âmbito do processo de integração regional visando influenciá-lo (Mariano, 2011; Ferreira, 2022a).

Mariano (2011) pontua que a visão das centrais sindicais⁴³ sobre o processo de integração regional no Cone Sul pode ser dividido em dois momentos: a que marca o processo de aproximação entre Argentina e Brasil, que era considerada como positiva, e a outra que culminou na formação do Mercosul, do qual possuíam uma visão negativa, dado que se identificava uma sobreposição entre integração regional e a estratégia neoliberal de abertura econômica. Diante da criação do Mercosul e da visão de que o processo seria irreversível, as centrais sindicais se articularam, visando a compreensão do cenário que se estava desenhando, permitindo a criação de um espaço onde os atores compartilhavam suas visões e buscavam articular formas conjuntas de atuação diante dos problemas que começavam a emergir diante deste novo cenário.

Em suma, nos anos 1990, a participação da sociedade civil no Mercosul esteve restrita a atores específicos, notadamente o empresariado e as centrais sindicais, que possuíam uma percepção de que seriam afetados pelo processo de integração regional e visavam exercer influência sobre o mesmo (Ferreira, 2022a).

4.4 O Regionalismo Pós-hegemônico

O começo dos anos 2000 marcou a conformação de um novo cenário político na América do Sul, com a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda na região, permitindo uma convergência das políticas externas dos países que participam dos processos de regionalismos, entre estes, o Mercosul. Este fenômeno é descrito como onda rosa ou maré rosa. Entre estes governos, citamos, Tabaré Vázquez e José Mujica no Uruguai; Néstor e Cristina Kirchner na Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil; Hugo Chávez na Venezuela e Fernando Lugo no Paraguai. Ramanzini Júnior (2015) aponta que as mudanças ocorridas no âmbito do processo de integração regional no Mercosul no começo dos anos 2000 são frutos das alterações que aconteceram nas políticas domésticas dos Estados-membros.

⁴³ A autora pontua que o processo de integração regional serviu como um estímulo para que as centrais sindicais se aproximassem e tentassem atuar de forma conjunta com vistas a atingir os seus interesses. Para além disto, essa articulação transnacional realizada pelas centrais sindicais propiciou a produção de um processo de legitimação e estímulo ao processo de integração, tendo em vista que esses atores começaram a demandar novas medidas e uma maior participação (Mariano, 2011).

Tendo em vista que o Mercosul é um processo de integração regional intergovernamental, e que portanto, está sujeito às circunstâncias políticas, a literatura especializada cunha este novo momento como Regionalismo Pós-hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2012; Grugel; Riggirozzi, 2009; Riggirozzi, 2012) ou Regionalismo Pós-liberal (Veiga; Ríos, 2007; Sanahuja, 2010).

O momento anterior, conforme já discutido, o Regionalismo Aberto dos anos 1990 foi caracterizado pela proeminência das pautas econômicas-comerciais, tendo em vista a influência do ideário do neoliberalismo⁴⁴ econômico, que enxergava a retração estatal como solução para a crise vivenciada nos anos 1980 pelos países latino-americanos. Neste sentido, o foco estava pautado na desregulamentação econômica, medidas que visavam a atração de investimentos externos diretos e a liberalização comercial. A primazia deveria ser concedida às relações mercadológicas em detrimento da atuação estatal, em outras palavras, o Estado deveria se retrair para que o mercado pudesse atuar de forma mais autônoma e livre.

Em oposição ao Regionalismo Aberto, o Regionalismo Pós-hegemônico significou justamente o entendimento por parte dos governos daquele momento de que o Estado deveria assumir maiores prerrogativas e funções, visando cumprir com ideias de justiça social e equidade, tendo em vista alguns indicadores maléficos deixados pela proeminência da lógica mercadológica na América Latina, como a acentuação da desigualdade social. Sanahuja (2010) entende que o Regionalismo Pós-liberal marcou um cenário de mudanças nas estratégias dos regionalismos na América Latina, no qual se demonstrou maior preocupação com as agendas sociais, políticas, de segurança e ao estabelecimento de políticas comuns nas áreas de infraestrutura e energia em detrimento meramente das questões econômicas-comerciais.

O autor ainda pontua que o Regionalismo Pós-liberal seria expressão da rejeição latino-americana às políticas neoliberais do Consenso de Washington. Para além disso, questão central para o nosso trabalho, na visão do autor, tais governos naquele momento buscavam promover uma maior participação e legitimação social dos processos de integração regional por meio de um maior engajamento com os atores não-estatais (Sanahuja, 2010).

⁴⁴ Autores centrais para o pensamento neoliberal são Friedrich August von Hayek e Milton Friedman, que buscavam realizar uma retomada dos valores liberais em um momento no qual a social-democracia ganhava força no contexto da Europa ocidental. Hayek, por exemplo, em “Os fundamentos da liberdade”, de 1983, deixa clara sua oposição à ideia de justiça social e à planificação econômica, argumentando que o livre mercado e a economia competitiva atuam no sentido de proteger e salvaguardar as liberdades individuais, preocupação primaz para os liberais. Também na mesma linha de argumentação, Friedman (1988) argumenta que as funções e os objetivos do governo devem ser limitados para que as liberdades e os direitos individuais não sejam cerceados ou limitados. Neste sentido, o autor resume algumas tarefas que devem ser atribuídas ao Estado, como a proteção contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; a preservação da lei e da ordem; deve reforçar os contratos privados e promover mercados competitivos.

Veiga e Ríos (2007) argumentam que a emergência deste cenário pós-liberal na América Latina significou o desaparecimento da convergência liberal outrora existente em favor da adoção de estratégias diversas de inserção internacional entre os países da região, no qual se produziu uma verdadeira inflexão na agenda integracionista, com novas iniciativas sendo lançadas - como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), novos objetivos são definidos; novas temáticas são elencadas como prioritárias e novos atores não-estatais ganham prioridade como beneficiários dos processos de integração regional.

No entendimento de Riggirozzi (2012), as estruturas institucionais e os projetos de cooperação alternativos emergentes naquele contexto formavam parte de um complexo de ideias alternativas e motivações políticas na região, bem como um redescobrimento do espaço regional como um espaço de discussão e ação coletiva.

No entanto, é importante ressaltar que grande parte destes trabalhos que foram publicados e buscaram a compreensão daquele novo momento estavam ancorados principalmente nos discursos que os líderes políticos realizavam, e por meio da trajetória histórica - questão que ficará visível ao longo deste capítulo - pudemos observar uma grande dissonância entre o idealizado/discursado e o que se tornou exequível. No que tange à agenda participativa, por exemplo, houve uma ampliação da participação em termos dos atores e possibilidades de agendas a serem discutidas, mas sem a realização de uma alteração substantiva, o que envolveria mudanças institucionais no processo decisório do Mercosul.

Em suma, o Regionalismo Pós-liberal marca um momento no qual se busca a proeminência da ação estatal em detrimento da primazia mercadológica, visto que somente este ente seria capaz de promover um desenvolvimento produtivo, justo e mais equilibrado - e neste sentido visualizamos um retorno do Estado à frente das políticas; o deslocamento da agenda temática de assuntos meramente comerciais e econômicos para a inclusão de novos temas, como a agenda política, de segurança, bem como a agenda social, e neste sentido se inclui a busca por uma maior participação da sociedade civil nos processos de regionalismos, marcando uma politização da agenda de integração regional na América Latina.

Quando se analisa o comportamento dos dois principais sócios do Mercosul, a Argentina e o Brasil, nota-se uma nítida convergência que priorizava as relações regionais no âmbito das políticas externas. Já em 2002, antes de ascender ao poder, o presidente brasileiro Lula da Silva, em sua proposta de governo demonstrava sua intenção em produzir uma inflexão no Mercosul: “É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas,

educacionais e culturais” (PT, 2002, p. 6). A ideia era revigorar o Mercosul, reconstruí-lo, em um momento em que o processo de integração regional era visualizado por muitos atores como fadado ao fracasso. Ainda neste plano de governo, o presidente enuncia que seria proposto um novo pacto regional de integração, com ênfase na América do Sul, no qual se buscava um estreitamento dos laços com todos os países da região.

Interessante ainda notar nesta proposta de governo de 2002, que o governo brasileiro buscava a constituição de **instituições** políticas e jurídicas comuns, bem como o desenvolvimento de uma política externa comum. A palavra instituições está destacada porque neste momento nota-se a preocupação, discursivamente, com o fato de que o processo de integração regional ganhasse maior autonomia na condução dos negócios econômicos e políticos, o que passava pelo fortalecimento institucional. Já em 2002, no âmbito do Mercosul, nota-se tal preocupação sendo elencada por meio da decisão nº 16/02 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que instruiu o Grupo do Mercado Comum (GMC) a transformar a Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica, com o intuito justamente de aprofundar os aspectos institucionais do processo de integração regional (Mercosur, 2002).

Na Argentina, também em 2003, chegava ao poder Néstor Kirchner, que segundo Russell e Tokatlian (2011) assumiu a presidência com a visão de que o neoliberalismo e a política externa foram dois fatores críticos que propiciaram que o país mergulhasse em uma crise sem fim no final dos anos 1990. Neste sentido, o presidente argentino chegou ao poder acreditando que deveria ser estabelecida uma relação mais equilibrada entre o Estado e o mercado, no qual a questão social ganharia maior notoriedade. Neste contexto, essencial para a convergência das políticas externas dos países da região e a formação de uma nova pauta integracionista no âmbito do Mercosul, é a importância desempenhada pela América Latina na política externa argentina, vista como essencial para a inserção internacional do país.

Ramos (2016) também concorda que Kirchner foi importante dentro desse contexto, visto que o presidente defendeu um aprofundamento do processo de integração por meio da incorporação de novas temáticas para além das questões meramente econômicas e comerciais; o fortalecimento do perfil político do Mercosul; a incorporação de novos países e a busca por instrumentos que garantissem que a integração fosse funcional ao projeto de desenvolvimento nacional.

Caminhando na mesma lógica de argumentação, Granato (2014), ao analisar o comportamento dos dois principais países do bloco, Argentina e Brasil, atesta que os mesmos foram importantes ao formarem um núcleo básico de aglutinação e permitir a passagem para uma nova fase integracionista no Mercosul.

4.4.1 A agenda participativa durante o Regionalismo Pós-hegemônico

A partir desta discussão, podemos observar uma convergência entre os dois principais países do Mercosul, o qual associado com um cenário mais amplo na América do Sul, permitiu que uma nova agenda temática e de crítica aos princípios neoliberais fossem levadas adiante no Mercosul. Um documento muito importante que buscou materializar este contexto de convergência política-ideológica e de aproximação entre a Argentina e o Brasil foi o Consenso de Buenos Aires⁴⁵, firmado em 2003. Interessante observar que já no terceiro tópico deste documento os países demonstraram seu comprometimento em impulsionar a participação ativa da sociedade civil no processo de integração regional, buscando o fortalecimento dos órgãos existentes e de estabelecer iniciativas que contribuam para o diálogo entre os agentes governamentais e a sociedade civil.

Granato (2019) argumenta que um importante evento que buscou materializar este entendimento em torno da necessidade de que o Mercosul se aperfeiçoasse e abarcasse novos temas ocorreu na Reunião de Cúpula do Mercosul, em 2003, momento no qual foi aprovado o Objetivo 2006, que continha um programa de trabalho para os anos 2004-2006, no qual estavam inseridas questões relacionadas à dimensão política e social. Quando se analisa a decisão do CMC nº 26/2003⁴⁶, que é o plano de trabalho mencionado acima, o primeiro ponto destacado na agenda social que o Mercosul visou fortalecer a partir daquele momento é a participação da sociedade civil. Para além disto, o documento cita a busca pela articulação de centros de estudos dos Estados-membros para a condução de reflexões sobre temáticas sociais; a busca pela realização de eventos que promovam uma maior visibilidade cultural do processo de integração regional; o empenho em fortalecer o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP); a promoção dos direitos dos trabalhadores; e a procura por um fortalecimento da institucionalidade do Mercosul.

⁴⁵ O Consenso de Buenos Aires foi um documento assinado pelos governos argentino e brasileiro em 2003, sob o governo de Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, que marca um processo de aproximação e intensificação das relações bilaterais e regionais. Sua importância se deve ao fato de que para muitos pesquisadores, marca-se o início a partir de então de uma nova orientação em relação ao que se vislumbraria futuramente no chamado Regionalismo Pós-hegemônico. Ou seja, tal documento consagra uma nova visão bilateral e regional entre os dois países que se distancia do Regionalismo Aberto. A íntegra do documento foi consultada neste *link*:

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil - Consenso de Buenos Aires 3 p. .pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._pdf?sequence=5)

⁴⁶ Consultado em:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_ES_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf

A partir de análise documental das atas do CMC entre os anos de 2003 e 2022, identificamos que este documento de 2003 (Objetivo 2006 - programa para a consolidação da união aduaneira e para o lançamento de um mercado comum⁴⁷), que continha como primeiro tópico a importância da participação da sociedade civil, foi proposta apresentada pelo Brasil⁴⁸.

Com a inclusão de novas temáticas no âmbito do Mercosul, o Regionalismo Pós-liberal se caracteriza como um momento de grande efervescência política e social, com a construção de diversas instâncias e institucionalidades no Mercosul que buscavam abarcar as novas e mais diversas temáticas, como direitos humanos, cidadania, participação social, meio ambiente, agricultura familiar, entre outros. Citamos alguns destes, como a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), em 2000; da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos no Mercosul (RAADH), em 2004; do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2007; Instituto Social do Mercosul (ISM), em 2007; Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), em 2009; Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), em 2010, este último muito importante na atuação da gestão da participação social no Mercosul.

Dessa forma, a partir do começo dos anos 2000, o Mercosul sofreu uma ampliação em sua agenda, deslocando-se de uma primazia econômico-comercial dos anos 1990 para a inclusão de temáticas sociais e políticas na década seguinte, propiciando a criação de novas institucionalidades e espaços que previam a participação da sociedade civil em seus arcabouços.

Nesta busca pela aproximação entre os atores governamentais e atores não-estatais no Mercosul, um dos principais mecanismos criados foram as **Cúpulas Sociais**, realizadas a partir de 2006. As Cúpulas Sociais surgem a partir da realização do chamado Encontro Regional por um Mercosul Produtivo e Social, que reuniu de forma simultânea, a Cúpula presidencial do bloco, aos governos, representantes de sindicatos, OSCs, produtores, universidades, e micro e pequenas empresas. A realização deste encontro, em Córdoba, na Argentina, em julho de 2006, é tido como a primeira Cúpula Social do Mercosul, embora o evento tenha ganhado este nome somente a partir da realização da segunda edição, em dezembro de 2006, realizada em Brasília (Silva; Martins, 2016).

⁴⁷ Consultado em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/doctrabajos/8130_CMC_2003_ACTA01_ANE07_DT03_PT_Objetivo2006.pdf.

⁴⁸ Interessante observar que durante reunião extraordinária do CMC em agosto de 2003, o Uruguai apresentou proposta de programa de fortalecimento e aprofundamento do Mercosul, mas não tivemos acesso ao documento porque o mesmo está classificado como de acesso “reservado”. Em outubro daquele mesmo ano, a Argentina apresentou programa de trabalho para os anos 2004-2006, que também se encontra com acesso restrito.

Ramanzini Júnior (2015) argumenta que as Cúpulas Sociais se constituíram enquanto espaço de debate sobre diversas questões que permeiam o processo de integração regional, permitindo que diversos segmentos das sociedades civis regionais pudessem expressar suas demandas, anseios e reivindicações sobre os rumos do processo de integração regional, sempre em conjunto com os atores governamentais.

Na visão de Baptista e Siman (2021), as Cúpulas Sociais não poderiam ser consideradas como anti-Mercosul, dado que realizavam uma atividade complementar das realizadas no âmbito oficial e tinham justamente a intenção de prover demandas e reivindicações em relação ao processo de integração regional.

Esse espaço de participação da sociedade civil foi criado durante a presidência *pro tempore* brasileira de 2006 e é considerada um marco em relação à participação social, visto que possibilitou um alto nível de engajamento e participação em relação aos temas da integração regional (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2022).

Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos algumas informações importantes a respeito das edições das Cúpulas Sociais:

Quadro 5 - Informações sobre as Cúpulas Sociais do Mercosul

Ano	Edição	País de realização	Quantidade de participantes	Quantidade de documentos produzidos⁴⁹
2006	I	Argentina	400	4
2006	II	Brasil	500	8
2007	III	Paraguai	-	-
2007	IV	Uruguai	-	4
2008	V	Argentina	940	13
2008	VI	Brasil	500	4
2009	VII	Paraguai	-	3
2009	VIII	Uruguai	200	5
2010	IX	Argentina	1500	10
2010	X	Brasil	900	4
2011	XI	Paraguai	300	13
2011	XII	Uruguai	463	10
2012	XIII	Argentina	900	11
2012	XIV	Brasil	500	1
2013	XV	Uruguai	251	9
2014	XVI	Venezuela	140	4
2014	XVII	Argentina	-	1
2015	XVIII	Brasil	749	1
2015	XIX	Paraguai	-	1
2016	XX	Uruguai	-	1
2016	XXI	Venezuela	Cerca de 50 movimentos sociais	1

Fonte: elaboração própria, a partir de Silva; Martins (2016); Brasil (2015a); *Mercociudades* (2016) e Venezuela (2016).

⁴⁹ Os documentos produzidos em cada edição da Cúpula Social do Mercosul envolvem declarações finais, relatórios e cartas.

A partir do quadro acima, pudemos verificar que foram realizadas 21 edições da Cúpula Social do Mercosul entre os anos de 2006 e 2016. As Cúpulas eram comumente organizadas pelo Ministério das Relações Exteriores do país e/ou outros órgãos públicos do país que recebia o evento em colaboração com órgãos do Mercosul, como o FCES, o Parlamento do Mercosul, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) e o Alto Representante Geral do Mercosul; bem como com outras entidades, como a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), a Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA) e o *Centro de Formación para la Integración Regional* (CEFIR)⁵⁰; fundações internacionais, como a Fundação Friedrich Ebert⁵¹ no Uruguai (FESUR) e InWEnt, e organizações da sociedade civil como o *Programa Mercosur Social y Solidario*⁵² (Silva; Martins, 2016).

Central para o impulsionamento e a organização das Cúpulas foi o Programa *Somos Mercosur*, criado pela presidência *pro tempore* uruguaia, em 2005, durante o governo de Tabaré Vázquez, portanto, um ano antes da criação das Cúpulas Sociais, e que buscava envolver a cidadania no processo de integração regional, permitindo que a sociedade civil regional pudesse discutir e formular demandas e reivindicações em relação ao processo desenvolvido no Mercosul. De acordo com Martins et al. (2011), os fundamentos conceituais que nortearam este programa foram: (i) a busca pela democratização, entendida como a incorporação de novos sujeitos sociais no debate e diálogo público regional; (ii) a criação de uma esfera pública regional; (iii) um aumento da transparência, que está relacionado à visibilidade das decisões, circulação de informações e discussão prévia e informada sobre o que está acontecendo no processo de integração regional; (iv) controle social, que corresponde à garantia de participação de representantes sociais em espaços institucionais e (v) supranacionalidade, que é a identificação e o fortalecimento das áreas e temas estratégicos de interesse comum.

As Cúpulas Sociais contaram com uma ampla mobilização da sociedade civil regional, sendo que houve a participação de representantes de diversos segmentos sociais. Tivemos grande dificuldade de encontrar documentos primários para identificar quem foram os participantes de cada edição das Cúpulas. Não obstante, Silva e Martins (2016), em estudo encomendado e financiado pelo Mercosul, identificaram que houve a participação de cerca de 341 organizações, distribuídas da seguinte forma por país:

⁵⁰ <https://cefir.org.uy/index.php/historia-cefir/>

⁵¹ <https://brasil.fes.de/fesnomundo-1.html>

⁵² <https://www.mercosursocialsolidario.org/quienes-somos/>.

Quadro 6 - Quantidade de organizações participantes das Cúpulas Sociais do Mercosul por país

País	Quantidade de organizações participantes⁵³
Argentina	38
Bolívia	3
Brasil	111
Chile	6
Colômbia	1
Equador	3
Espanha	2
Estados Unidos	1
Paraguai	39
Peru	6
Uruguai	63
Venezuela	52
Regional	16

Fonte: elaboração própria, a partir do estudo de Silva e Martins (2016).

Quando observada a área de atuação dessas organizações participantes das Cúpulas, nota-se um protagonismo de organizações sindicais (31); OSCs ligadas à agricultura familiar, campesina e indígena/reforma agrária (30); do setor da cultura (30); cidadania, participação e desenvolvimento (27); gênero (27) e educação (22). Também chama a atenção a expressiva participação de partidos ou associações políticas (21). Apesar dessa expressiva e variada participação, a maior parte das organizações participaram apenas uma única vez das Cúpulas, aproveitando que a edição estava sendo realizada no país de origem e atuação das mesmas. Destoante desse cenário é a participação assídua das entidades sindicais, notadamente da CCSCS, do Plenário Intersindical de Trabalhadores/Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT/CNT - Uruguai) e da Central Única de Trabalhadores (CUT/Brasil) (Silva; Martins, 2016). É interessante observar a participação de organizações extrarregionais nas Cúpulas Sociais, que se deveu à flexibilidade da possibilidade de participação. Desta forma,

⁵³ Os dados são referentes às edições: duas edições de 2006 e 2008; 2009 (Asunción/Paraguai); 2010 (Chaco/Argentina); 2013 (Montevideu/Uruguai) e as duas edições de 2014: Mendoza/Argentina e Caracas/Venezuela.

organizações extrarregionais interessadas com os temas sul-americanos podiam participar dos encontros promovidos neste âmbito.

A partir da análise dos documentos produzidos durante as edições das Cúpulas Sociais, nota-se que, inicialmente, houve uma alta fragmentação da agenda em termos das reivindicações e demandas levantadas pela sociedade civil, isso porque ao invés de ocorrer a apresentação de uma declaração única em relação a tudo que foi discutido, diversos documentos como relatórios e cartas também fizeram parte do que foi produzido ao final de cada edição. Conforme demonstrado no quadro, foi somente na edição realizada em 2012, no Brasil, que a sociedade civil conseguiu produzir uma declaração única e conjunta contendo os principais pontos reivindicados.

Na edição de 2008, realizada na Argentina, que contou com uma expressiva participação, foram produzidas 13 declarações de comissões que se debruçaram a discutir variadas temáticas, como juventude, migrações, saúde, recursos naturais, educação, mudanças climáticas, entre outros. Por outro lado, a partir da segunda cúpula de 2014, realizada também na Argentina, e adiante, nota-se que houve a apresentação por parte da sociedade civil de apenas uma declaração conjunta e única sobre aquilo que consideravam prioritário para o processo de integração regional no Mercosul.

Temos a hipótese de que esse processo de busca de concentração e sintetização da agenda a partir de declarações únicas ocorreu por conta de um possível desgaste da sociedade civil em perceber que as suas múltiplas demandas e reivindicações - sobre os mais diversos temas - não estavam sendo atendidas ou minimamente consideradas, e por isso a necessidade de concisão em torno das demandas apresentadas aos atores governamentais, o que poderia aumentar as chances de sucesso de influência sobre os *policy-makers*.

De forma geral, nota-se que as Cúpulas Sociais foram organizadas a partir de mesas e grupos de trabalhos onde eram discutidas questões e temáticas específicas. Os temas mais recorrentes e debatidos foram saúde; educação; trabalho; meio ambiente; gênero; agricultura familiar; economia solidária; juventude; povos originários; migrações; pessoas com deficiência; comunicação, informação, transparência e participação; direitos humanos; povos originários; raça; direitos sexuais; micro e pequenas empresas e pessoas com deficiência.

Reunimos todas as declarações e documentos produzidos e encontrados nas Cúpulas, e abaixo na figura, produzida a partir de análise no *Voyant Tools*, podemos visualizar as palavras mais recorrentes:

Figura 4 - Palavras mais recorrentes nas declarações e documentos das Cúpulas Sociais do Mercosul



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no *Voyant Tools*.

As palavras mais citadas foram: *social*, *Mercosur*, *participación*, *políticas*, *pueblos*, *trabajo*, *derechos*, *discapacidad*, *educación*, *integración*, *desarrollo*, *salud*. Desta forma, podemos observar que as demandas e reivindicações tendem a se concentrar em torno das políticas sociais tradicionais: saúde, educação, trabalho, entre outros. Em suma, podemos sintetizar que há uma luta pela conquista e garantia de mais direitos sociais para os povos da região por meio do processo de integração regional no Mercosul. De forma geral, podemos notar que as demandas são representativas de um esforço de construção de uma agenda regional, e não representam a mera transposição de agendas nacionais para a esfera regional.

Para além das demandas e reivindicações da sociedade civil em relação às políticas sociais, nota-se também posicionamentos e cobranças muito bem delimitados em relação à agenda internacional do Mercosul, como por exemplo, a demonstração de preocupação pela crescente presença chinesa na região, em termos comerciais, o que poderia representar uma ameaça para a indústria e o mundo do trabalho local. Outro ponto levantado também em 2015 é a posição contrária ao estabelecimento dos acordos com a União Europeia, tendo em vista que nessa visão, a Europa estaria impondo condições injustas nas relações comerciais entre as duas regiões e estabelecendo obrigações que limitariam a capacidade de desenvolvimento autônomo dos Estados da região. Em relação a isso, identificamos que anteriormente, em 2007, a sociedade civil já demandava maior transparência e participação da sociedade civil nas negociações com a UE. Tais demandas foram e são levantadas principalmente pelos

sindicatos, tendo em vista a preocupação existente em torno dos malefícios que acordos de livre comércio podem trazer para a região.

Outra questão que nos chamou a atenção a partir da análise dos documentos é a influência desempenhada pelo país organizador na dinâmica das cúpulas, notavelmente no caso da Venezuela. Em 2014, durante a realização da 16ª edição da cúpula, no referido país, os temas foram propostos pela presidência *pro tempore* venezuelana. As discussões das mesas mais pareciam propaganda governamental do que de fato reivindicações da sociedade civil, como expresso no tema da primeira mesa: Importância Geopolítica do Processo Revolucionário Bolivariano da Venezuela para a Região - Estratégias de Solidariedade Continental e Hemisférica.

Essa tônica que parece visar atender aos interesses governamentais da Venezuela também é uma característica presente na declaração da última Cúpula Social, realizada em 2016, na Venezuela, onde se denuncia que alguns governos de direita estariam tramando contra o país na tentativa de expulsá-los do Mercosul, sendo que o país estaria sofrendo uma guerra econômica e midiática. O país também utilizou esse espaço para levantar a questão de sua reivindicação em relação ao território de Essequibo, uma disputa territorial histórica contra o Estado vizinho, Guiana (Venezuela, 2016). Tais fatos colocam em xeque o caráter autônomo desses espaços que deveriam servir para ecoar os anseios e demandas da sociedade civil regional.

Não obstante, é visível que durante a realização das Cúpulas Sociais, um assunto que também ganhou destaque na agenda foi a busca pelo fortalecimento dos espaços institucionais para a participação social no Mercosul. E entre essas demandas destacamos a proposta de criação de um Observatório da Participação Social e Gestão Social no Mercosul; a importância do Parlasul garantir a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais; a garantia de transparência e acesso às informações das negociações do Mercosul e a busca pela participação social no SGT-6, sobre meio ambiente. Já em 2006, durante a segunda edição da Cúpula, a sociedade civil demandou uma maior e melhor participação social no âmbito do Mercosul:

Os movimentos e as organizações sociais e populares devem participar e incidir efetivamente no processo decisório do Mercosul. Propomos, para tanto, a continuidade dessas experiências, de modo que as Cúpulas Sociais sejam, a partir de agora, apoiadas pelas Presidências Pro Tempore como uma atividade permanente do movimento social, sempre realizadas nos marcos das Reuniões Presidenciais do Mercosul. Propomos ainda que os governos apoiem e estimulem a participação direta das organizações da sociedade civil em todos os Subgrupos de Trabalho e nas Reuniões Especializadas do MERCOSUL e que sejam criados mecanismos para incorporá-las como observadoras no Grupo Mercado Comum (GMC) e no Conselho Mercado Comum (CMC) (UPS, 2016, p. 20).

Essa demanda foi recebida por parte dos Estados-membros do Mercosul, tendo em vista que se posicionaram em relação a esta reivindicação em comunicado⁵⁴ conjunto no ano subsequente (2007), no tópico 26: “Saudaram a realização da Cúpula Social do Mercosul e acolheram proposta de que as Cúpulas Sociais se tornem atividade permanente dos movimentos sociais, sendo realizadas no marco das reuniões de cúpula do Mercosul” (Mercosur, 2007), bem como ressaltaram a necessidade de reforço da dimensão cidadã no Mercosul.

Nesse intuito de fortalecimento da agenda participativa no Mercosul, durante a presidência *pro tempore* brasileira de 2008, em comunicado⁵⁵ conjunto dos presidentes dos Estados-membros do Mercosul, foi divulgado que o CMC foi instruído a examinar alternativas para apoiar financeiramente as atividades das Cúpulas Sociais do Mercosul, tendo em vista o reconhecimento de que o diálogo com os movimentos e as lideranças sociais contribuiria para a construção de um processo de integração atento às necessidades da população (Mercosur, 2008).

Apesar das Cúpulas Sociais contarem com o apoio e reconhecimento dos Estados-membros do Mercosul, foi somente em 2012, por meio da decisão⁵⁶ nº 56/2012 do CMC que este espaço foi institucionalizado junto ao bloco. A decisão estabeleceu que as Cúpulas deveriam ser realizadas semestralmente - da forma como já estavam sendo organizadas até então - e que sua organização seria de responsabilidade da presidência *pro tempore*, em colaboração com os demais Estados-Partes e o coordenador da UPS. Ficou ainda

⁵⁴ Consultado em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/3228_CMC_2007_ACTA01_COMUNICADO_PT_EstadosPartes.pdf.

⁵⁵ Consultado em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/3066_CMC_2008_ACTA02_COMUNICADO_PT_EstadosPartes.pdf.

⁵⁶ A decisão em sua íntegra foi acessada por meio deste *link*:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318_DEC_056-2012_ES_Cumbre%20Social.pdf.

estabelecido que os resultados das Cúpulas seriam apresentados na primeira reunião ordinária feita pelo GMC após a realização das mesmas (Mercosur, 2012a).

A institucionalização das Cúpulas Sociais também ocorreu durante a presidência *pro tempore* brasileira. Naquela ocasião, em comunicado conjunto dos presidentes dos Estados-Partes, após a realização da 44ª reunião ordinária do CMC, o tópico 27 do documento expressou: “Celebraram a realização da Cúpula Social e registraram a satisfação de dotar a Cúpula de maior institucionalidade, com vistas a garantir-lhe periodicidade e a possibilidade de emitir recomendações aos órgãos do bloco” (Mercosur, 2012b).

Após a institucionalização das Cúpulas Sociais em 2012, a decisão⁵⁷ nº 10/2015 apresentou novidades a respeito das mesmas. Uma delas é que no âmbito das Cúpulas deveria haver um espaço para a prestação de contas no qual fossem apresentados os avanços, os desafios e os assuntos futuros do processo de integração regional. Essa prescrição é importante na medida em que confere transparência e *accountability* em relação às ações e intenções governamentais. No entanto, apesar de sua importância, a normativa não apresenta mais detalhes de como isso aconteceria (Mercosur, 2015a).

Outra questão trazida por esta decisão é a criação do registro de organizações e movimentos sociais do Mercosul, que já era previsto por decisão que criou a UPS. O registro teve o intuito de reunir dados sobre as OSCs estabelecidas nos territórios dos Estados-membros e que possuíam interesse nos assuntos tratados no processo de integração regional. A inscrição era opcional e feito via *website*⁵⁸, onde as organizações deviam preencher dados relacionados à (i) localização e meios de contato; (ii) dados institucionais: se possui ou não personalidade jurídica; quais suas finalidades e objetivos; as áreas temáticas de interesse; (iii) estrutura organizativa, onde deveria conter os nomes, cargos e formas de contato dos membros das organizações; e (iv) as principais instâncias de articulação (Mercosur, 2015a).

Esse registro existe até os dias atuais e é utilizado enquanto parte do processo de inscrição para que as OSCs participem das Cúpulas Sociais. Os dados coletados pelo registro são públicos e podem ser acessados por qualquer cidadão interessado na temática. A partir de uma análise a este *website*, em agosto de 2024, pudemos verificar que havia 429 organizações e movimentos sociais cadastrados neste registro, e quando observado o país destas OSCs, visualizamos que há proeminência de organizações e movimentos sociais da Argentina (162)

⁵⁷ A decisão na íntegra foi consultada por meio deste *link*:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/91063_DEC_010-2015_ES_OrganizyMovSociales_Act.%201.pdf.

⁵⁸ Consultado em: <https://www.mercosur.int/temas/asuntos-sociales/registro-mos/>.

e Brasil (158), para além de contar com o cadastro de organizações da Bolívia (14), Paraguai (43), Uruguai (23), bem como do Chile (23) e da Colômbia (6) na condição de Estados associados.

Ainda em relação a este cadastro, pudemos observar que as áreas de interesse destas OSCs são amplas e multifacetadas. No entanto, verificamos que a questão dos direitos humanos tende a aparecer de forma mais recorrente nas áreas temáticas de interesse das OSCs. A partir da análise, identificamos que as OSCs cadastradas representam uma ampla gama de interesses, como associações profissionais, sindicatos e organizações e movimentos sociais devotadas à áreas setoriais específicas, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, agricultura, gênero e direitos humanos.

É interessante observar que nesse processo de busca pela ampliação da participação da sociedade civil no começo dos anos 2000, o FCES - um espaço historicamente constituído para canalizar demandas da sociedade civil - apresentou uma petição⁵⁹ pública durante a 30ª reunião do CMC, cobrando uma maior e mais efetiva participação da sociedade civil organizada no processo de integração regional, no qual deveriam ser fortalecidos os mecanismos de consultas e de transparência decisória, bem como garantir a participação da sociedade civil em outros espaços do Mercosul, como por exemplo, o Grupo de Alto Nível para a Reforma Institucional. Nota-se, por meio deste documento, ainda uma insatisfação com a participação social no âmbito do Mercosul:

Nos últimos anos, importantes mudanças aconteceram na condução política e econômica de nossos países, e os líderes políticos da região se manifestaram sobre a necessidade de participação da sociedade civil organizada nos processos de integração, incluindo menções específicas ao FCES do Mercosul. No entanto, em dez anos, fomos consultados apenas em três oportunidades e nenhuma nos últimos quatro anos, e como mencionamos, nossas recomendações não possuem respostas diretas. Definitivamente, o FCES é o órgão de consulta do Mercosul que não é consultado. As organizações participantes do FCES estão decepcionadas pelo duplo discurso entre a apelação à participação da sociedade civil e a realidade de ser ignorada na prática (Mercosur, 2006, p. 795, tradução nossa⁶⁰).

Uma questão que é comumente debatida nos estudos sobre participação da sociedade civil em organizações governamentais é sobre a influência da participação, ou seja, como e de

⁵⁹ A petição foi consultada por meio deste *link*:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/7952_CMC_2006_ACTA01_ANE04_DI02_ES_InformeFCES.pdf.

⁶⁰ Original: “En los últimos años, se han producido importantes cambios en la conducción política y económica de nuestros países y los líderes políticos de la Región se han manifestado sobre la necesidad de la participación de la sociedad civil organizada en los procesos de integración, incluyendo referencias específicas al Foro Consultivo Económico Social del Mercosur” (Mercosur, 2006, p. 795).

que forma a participação social influenciou efetivamente nos rumos e nas decisões tomadas. Na maior parte das vezes, tal influência somente pode ser mensurada através da percepção dos próprios atores que participam desses mecanismos participativos por meio de entrevistas. A partir da análise dos documentos produzidos durante as Cúpulas Sociais nota-se que há uma preocupação em relação à necessidade da participação social ser influente e efetiva em relação aos rumos do processo de integração regional. Exemplo disso é que a partir de 12ª edição, em 2011, começou a ser realizada uma mesa temática intitulada Participação Social e Acompanhamento das Cúpulas Sociais, sendo que durante a 15ª edição, dois anos subsequentes, em 2013, foi realizada uma oficina sobre avaliação e acompanhamento das Cúpulas Sociais que tinha o objetivo de fomentar uma comunicação permanente entre as edições das Cúpulas.

Apesar da dificuldade de mensuração da capacidade de influência da sociedade civil nos rumos do processo de integração, pudemos verificar o êxito da sociedade civil em relação às reivindicações apresentadas durante os encontros no que tange à necessidade de aumento da transparência no processo de integração regional por meio de maior acesso às informações. Em 2013, a decisão nº 04/2013⁶¹ do CMC instituiu o direito dos representantes de movimentos e organizações sociais de solicitar informações aos órgãos do Mercosul.

Inicialmente, após análise documental, tínhamos a percepção de que a criação da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), que foi criada em 2010, havia sido uma das vitórias conquistadas pela sociedade civil, após apresentação e discussão da proposta de criação desta universidade durante a 6ª edição das Cúpulas Sociais, em 2008. No entanto, após uma investigação mais aprofundada, verificamos que na verdade a proposta foi apresentada pelo então presidente brasileiro Lula da Silva, em 2007, ao Congresso Nacional, o que permitiu a criação posterior da mesma. Dessa forma, verificamos que a Cúpula Social foi utilizada como um espaço para legitimar esta proposta.

De uma forma geral, pudemos verificar que após as discussões em torno de mesas temáticas, as propostas apresentadas eram encaminhadas ao conhecimento dos atores governamentais. Analisamos os comunicados conjuntos dos presidentes dos Estados-Partes, entre 2003 e 2022, e pudemos perceber que de uma forma geral sempre houve uma menção de que os atores governamentais haviam recebido as propostas e reivindicações levantadas pela sociedade civil durante os encontros das Cúpulas. Muitas destas declarações eram repetidas e

⁶¹ Consultado em:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/49667_DEC_004-2013_ES_Derecho%20a%20Solicitar%20Informacion.pdf.

soavam como automáticas. As mesmas buscaram apenas demonstrar que as autoridades governamentais estavam minimamente conscientes e atentas às reivindicações e anseios que eram formulados e discutidos pela sociedade civil nesses espaços. Não fica claro qual a relevância que tais anseios e demandas possuem dentro do processo para os atores governamentais.

Conforme discorrido, as Cúpulas Sociais foram realizadas entre 2006 e 2016, e posteriormente são descontinuadas por conta da emergência de um novo cenário político-ideológico na região, que será tratada com maior profundidade em seção específica posterior.

4.4.2 A gestão da participação social pela Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS)

Em 2010, também durante a presidência *pro tempore* brasileira, foi criada a **Unidade de Participação Social** (UPS), que segundo o relatório⁶² da presidência tinha o objetivo de sanar o déficit de participação social direta que se verificava no processo de integração regional. No entendimento do Brasil, a UPS permitiria nivelar o grau de importância conferido à participação social no Mercosul, bem como dar maior visibilidade para as Cúpulas Sociais. Prevvia-se naquele momento, juntamente com a criação da UPS, o estabelecimento de um Fundo de Participação Social para financiar as atividades da Cúpula Social e a participação social nas reuniões do bloco (Mercosur, 2010a).

Desta forma, a UPS foi criada por meio da decisão nº 65/2010, e tinha entre suas funções: a atuação como canal institucional de diálogo do Mercosul com a sociedade e os movimentos sociais; apoiar a organização da Cúpula Social do Mercosul; financiar a participação social em eventos e atividades do bloco e manter um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados-Partes. O artigo nono ainda estabeleceu que para o financiamento da participação social e das atividades desenvolvidas no âmbito das Cúpulas deveria ser criado e regulamentado um Fundo de Participação Social, que seria então administrado pela UPS (Mercosur, 2010b).

A proposta brasileira de criação da UPS foi tornada pública durante a 81ª reunião ordinária do GMC, em 2010, por meio de um documento intitulado Unidade de Apoio à Participação Social, que está com acesso reservado. Tentamos acesso ao mesmo por meio de

⁶² O relatório completo foi acessado por meio deste *link*:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/36757_CMC_2010_ATA02_ANE03_DI06_PT_Relat%C3%B3rio%20PPTB%202010.pdf.

contato via e-mail com o Setor de Normativa e Documentação do Mercosul, mas fomos informados que tais documentos são de acesso exclusivo aos delegados dos Estados-Partes.

Em relação à previsão de estabelecimento de um Fundo de Participação Social, a partir de análise ao acervo de atas do CMC e GMC no *website* do Mercosul, encontramos um projeto⁶³ de decisão apresentado durante a 85ª reunião ordinária do GMC, em setembro de 2011, a respeito do Fundo de Participação Social do Mercosul, que pretendia então o estabelecimento do mesmo com o intuito de financiar as atividades da Cúpula Social do Mercosul e a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais em eventos e iniciativas do processo de integração regional. O Fundo teria a administração da UPS e seria constituído por contribuições regulares e voluntárias dos Estados-Partes e Associados; renda financeira gerada pelo próprio fundo e contribuições extraordinárias de terceiros países, de outros organismos e outras entidades previamente aprovadas pelo GMC (Mercosur, 2011).

Apesar de ser criada e institucionalizada em 2010, a UPS somente começou a funcionar em 2013, momento em que a sua primeira coordenadora é designada, a argentina Mariana Vazquez, formalizada por meio da resolução do GMC 19/2013⁶⁴. Por meio de análise documental, encontramos apenas a informação de que foi a delegação argentina que apresentou o desejo de indicar o nome para a coordenação da UPS, durante a presidência *pro tempore* uruguaia, em julho de 2013. Não encontramos informações se o processo de escolha contou ou não com a participação da sociedade civil, o que parece improvável. É interessante notar, ainda no que diz respeito à falta de transparência, que os primeiros relatórios de gestão da UPS se encontram com acesso reservado (Mercosur, 2013a; Mercosur, 2013b).

O projeto de decisão não apresentava ainda o percentual que cada Estado-membro deveria contribuir anualmente para a sua manutenção, dando a entender que esta questão seria ainda algo a ser negociado entre os Estados (Mercosur, 2011). Na reunião ordinária do GMC subsequente (86ª), em novembro de 2011, o Uruguai apresentou uma proposta sobre o Fundo de Participação Social e a Unidade de Apoio à Participação Social, mas esses documentos se encontram com acesso reservado. Desta forma, não conseguimos ter acesso ao que foi discutido com maiores pormenorizações.

⁶³ A proposta de decisão foi consultada por meio deste *link*:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/doctrabajos/40926_GMC_2011_ACTA03_ANE17_DT21_PT_PDEC_FundoParticipSocial.pdf.

⁶⁴ A íntegra da resolução foi acessada por meio deste *link*: [50200_RES_019-2013_ES_Desig_Coord_UPS_Dec_20-02.pdf](#).

Em 2014, a UPS apresentou um informe⁶⁵ durante a 47ª reunião ordinária do CMC, de que em conjunto com a Secretaria, havia realizado um levantamento de todos os fundos existentes naquele momento no bloco, e que esse levantamento serviria de insumo para a apresentação de uma proposta de norma para a criação de um Fundo de Participação Social (Mercosur, 2014).

Já em 2015, o relatório⁶⁶ de atividades da presidência *pro tempore* brasileira apresentou durante a 48ª reunião ordinária, que por instrução do GMC, o Grupo de Análise Institucional do Mercosul (GAIM), havia dado início às discussões sobre o Fundo de Participação Social (Mercosur, 2015b).

Apesar deste projeto de decisão ter sido apresentado em 2011, ao analisar as decisões tomadas pelo CMC e as resoluções do GMC, pudemos verificar que não houve uma formalização dessa decisão em nenhuma destas instâncias decisórias, permitindo-nos inferir que o referido Fundo não foi criado dentro daquele contexto.

4.4.3 A participação social no Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)

O IPPDH é uma institucionalidade criada em 2009 a partir da decisão⁶⁷ nº 14/2009 do CMC, e tem como um dos seus objetivos a busca pelo fortalecimento do Estado de Direito nos Estados-Partes por meio do desenho e acompanhamento de políticas públicas em direitos humanos, bem como contribuir com a consolidação dos direitos humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul (Mercosur, 2009).

Conforme demonstrado em pesquisa anterior, o IPPDH surge a partir de uma vontade política em realizar um aprofundamento na institucionalidade em direitos humanos no processo de integração regional a partir de 2006, sendo que a Argentina foi um ator chave na busca pela constituição do Instituto (Gomide Junior, 2020). O IPPDH criou em 2015 o Foro de Participação Social a partir da instituição de uma estratégia de planificação participativa, que entendia que a participação da sociedade civil se constitui enquanto um direito humano e que

⁶⁵ Consultado em:

[https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/55705_NOTA%20ARGM-UPS-062-2014%20Informe%20UPS%20\(1\).pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/55705_NOTA%20ARGM-UPS-062-2014%20Informe%20UPS%20(1).pdf).

⁶⁶ Consultado em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/58067_CMC_2015_ATA01_ANE03_DI01_PT_Relat%C3%B3rioPPTB2015_d.pdf.

⁶⁷ Consultado em:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10076_DEC_014-2009_PT_Inst%20Políticas%20Pub%20Direitos%20Humanos.pdf.

se configura como essencial para o fortalecimento dos regimes democráticos (Ippdh, 2015; Gomide Junior, 2020).

O Foro de Participação Social abrange dois principais mecanismos de participação social: as consultas públicas e os diálogos. De 2015, ano em que foram criados estes mecanismos participativos, até o momento (2024), foram realizadas doze consultas públicas⁶⁸, sendo a última realizada em novembro de 2023. Neste período, tivemos a realização de apenas um diálogo público.

O Foro possui entre os seus principais objetivos: (i) fomentar a construção de alianças sociais amplas, que sustentem estratégias de influência política; (ii) facilitar e fortalecer relações de cooperação e diálogo entre a sociedade civil e os Estados com o intuito de avançar agendas de transformação na região; (iii) refletir e avançar em estratégias na construção de estratégias, mecanismos e ferramentas de participação social nas políticas públicas regionais; (iv) consultar, difundir e validar socialmente as estratégias e ações do IPPDH (Ippdh, 2016).

Apesar do Foro ter sido criado somente em 2015, a partir da consulta aos relatórios anuais de gestão do IPPDH, pudemos observar que a busca por um aprofundamento nas relações entre a sociedade civil e os Estados se faz presente desde os primeiros anos de funcionamento do Instituto, entre os anos de 2010-2011, quando o IPPDH estabeleceu como uma de suas prioridades do plano⁶⁹ estratégico 2010-2012, o apoio nas relações entre os atores estatais e não-estatais na formulação de políticas de direitos humanos (Ippdh, 2010).

Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos as principais informações a respeito das consultas públicas realizadas pelo IPPDH:

⁶⁸ No *link* a seguir pode-se encontrar informações a respeito das consultas públicas realizadas, bem como acessar as memórias institucionais das mesmas: <https://www.ippdh.mercosur.int/consultas-publicas/>. A memória institucional da décima primeira consulta não está disponível no *website* do IPPDH, mas as discussões estabelecidas podem ser acessadas por meio do canal do Instituto no YouTube: <https://www.youtube.com/@IPPDH>.

⁶⁹ O plano em sua íntegra foi consultado por meio deste *link*: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/06/IPPDH_Plan-Estrategico_final.pdf.

Quadro 7 - Informações sobre as consultas públicas realizadas pelo IPPDH

Edição	Ano de realização	Quantidade de participantes	Temática	País de realização
I	2015	200	Agenda estratégica do IPPDH	Argentina
II	2015	150	Memória, verdade, reparação e justiça	Brasil
III	2016	120	Tráfico de pessoas	Argentina
IV	2016	50	Educação e cultura em direitos humanos	Argentina e consultas locais na Venezuela
V	2017	71	Direitos das pessoas LGBTI	Argentina
VI	2017	72	Crianças e adolescentes	Paraguai
VII	2018	79	Políticas públicas para pessoas idosas	Argentina e Uruguai
VIII	2019	30	Mobilidade humana e desenvolvimento	Argentina
IX	2020	60	Proteção das mulheres contra a violência e o feminicídio e impacto da crise de covid-19	Virtual
X	2021	82	Políticas públicas para afrodescendentes	Virtual
XI	2022	-	Direitos das crianças e adolescentes a viver em família e alternativas de cuidado	Virtual

Fonte: elaboração própria, a partir de consulta ao *website* do IPPDH.

A partir de análise documental, nota-se que o IPPDH possui um desenho flexível em relação ao acesso deste mecanismo participativo. Basicamente, todas as OSCs e movimentos sociais da região interessados na temática puderam se inscrever para participar das consultas públicas realizadas pela instituição. A inscrição para a participação se dá a partir de convocatórias que são divulgadas no *website* e nas redes sociais do IPPDH.

Outra questão que nos chama a atenção é o fato de que inicialmente - durante a realização das primeiras edições - houve uma maior mobilização e participação por parte da

sociedade civil, o que demonstra o inicial interesse em levar reivindicações e anseios em relação às temáticas discutidas, mas que decai com o passar do tempo. Temos a hipótese de que tal entusiasmo inicial não foi mantido ao longo da trajetória histórica por conta de uma percepção por parte dos atores da sociedade civil de que tal mecanismo poderia contar com uma baixa efetividade em relação às demandas feitas. Ou seja, uma percepção de que a sociedade civil possuiria uma baixa capacidade de influenciar a agenda de direitos humanos no IPPDH e no Mercosul de uma forma geral, tendo em vista o organograma hierárquico da organização. Outra questão que pode ter influenciado essa queda da participação é a alteração política na região, tornando o cenário menos atrativo para a sociedade civil regional.

É interessante notar o esforço do Instituto para tornar transparente o processo posterior de realização das consultas públicas ao divulgar em seu *website* as memórias institucionais das mesmas, que relatam as discussões estabelecidas; como se desenvolveu a dinâmica de participação; as demandas que foram reunidas e sintetizadas durante os encontros e quais OSCs participaram. No entanto, não há canais e mecanismos específicos para acompanhamento *ex-post* da participação da sociedade civil, o que se coloca como um desafio para mensurar a capacidade de influência dos atores não-estatais em relação à agenda governamental de direitos humanos no Mercosul.

Em relação à dinâmica, de uma forma geral, nota-se que as discussões são realizadas principalmente em torno de grupos de trabalhos e a partir de perguntas norteadoras que são colocadas pelo próprio IPPDH, e após as discussões dos grupos há a realização de um debate em plenário que busca sintetizar e finalizar as discussões estabelecidas.

4.5 O Regionalismo Líquido

Tendo em vista que o processo de integração regional no Mercosul é intergovernamental, e que o regime democrático se constitui como essencial para que os Estados-membros ingressem e se mantenham no processo de integração regional, e levando em consideração que a alternância de poder se constitui como uma das características básicas dos regimes democráticos, a partir de 2015 podemos observar na América do Sul a formação de um novo cenário político marcadamente à direita do espectro político na região.

Neste cenário, temos a emergência do governo de Mauricio Macri na Argentina e a ascensão de Michel Temer no Brasil após um processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff. Para além da Argentina e do Brasil, temos a eleição de Mario Abdo Benítez no Paraguai em 2018; a chegada ao poder de um candidato de extrema-direita no Brasil representado por Jair Bolsonaro em 2019 e Lacalle Pou no Uruguai a partir de 2020. A

literatura especializada cunha este novo momento como um giro à direita ou onda azul/conservadora (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021; Junqueira, 2021).

Sanahuja (2019) classifica este novo momento como representando um giro liberal-conservador⁷⁰, sendo que um dos fatores que explicaria a emergência deste novo cenário político na região seria por conta do fim do ciclo econômico favorável ocasionado pelo *boom* das *commodities*⁷¹, propiciado por conta da ascensão chinesa no começo dos anos 2000, que segundo o autor, teria sido responsável por permitir com que políticas externas mais assertivas fossem implementadas na região.

Em um contexto latino-americano mais amplo, temos o esvaziamento e a paralisia da UNASUL entre os anos de 2017 e 2019, a criação do Grupo de Lima em 2017, enquanto instância de diálogo e debate político, devotado principalmente ao trato da crise política venezuelana (Barros; Gonçalves, 2019), bem como a criação do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) em 2019. No entendimento de Mariano et al. (2021) estas iniciativas constituídas se caracterizam como de consulta ideológica e que buscavam demonstrar oposição aos processos conformados anteriormente, sendo altamente voláteis e de baixa performance. Já Alvarez (2020) argumenta que a construção destas novas instâncias de diálogo neste contexto político na região esteve fortemente ancorado em um argumento que buscava desideologizar as relações entre os países da região.

Dentro deste novo cenário, no contexto do Mercosul, a palavra mais recorrente entre os líderes regionais, principalmente entre os chefes do Executivo brasileiro e uruguaio foi flexibilização. Desde então, podemos ver uma busca pelo retorno ao Mercosul dos anos 1990, aquele do Regionalismo Aberto, pautado nas dimensões comerciais e econômicas, e podemos observar um distanciamento em relação às agendas sociais e participativas.

Segundo Briceño-Ruiz (2021), este novo momento fica evidente a partir da chegada ao poder do então presidente argentino Mauricio Macri, em 2015, que criticou a entrada da Venezuela no bloco e priorizou a dimensão econômico-comercial, propondo uma flexibilização do Mercosul, especialmente no que tange às negociações econômicas com terceiras partes, que atualmente é feito em bloco, em observância à decisão do CMC nº 32/00. O Brasil também caminhou no mesmo sentido, argumentando em favor da redução da Tarifa

⁷⁰ De acordo com o entendimento de Sanahuja (2019), pode-se argumentar que esse momento do processo de integração regional é caracterizado por um ciclo de questionamento ou contestação normativa ao regionalismo, de caráter discursivo, que se legitimou a partir de discursos conservadores, nacionalistas e de extrema direita.

⁷¹ Segundo o argumento de Sanahuja (2016), o fim do ciclo das matérias primas pode ser interpretado como uma fase tardia da crise econômica mundial desencadeada em 2008, onde há uma menor demanda por esses produtos, associada à reorientação da economia chinesa em direção a um modelo de desenvolvimento econômico que exige menos recursos naturais e se orienta mais para o mercado interno do que para as exportações.

Externa Comum (TEC) e de uma maior flexibilização do processo de integração regional. De acordo com o entendimento do autor, a maior limitação do Mercosul naquele novo momento foram os avanços limitados nas dimensões sociais e produtivas.

De acordo com Peña (2017), o processo de integração regional do Mercosul vivenciou um processo de crise na segunda metade dos anos 2010, sendo que a partir de 2017 nota-se uma intensificação dos debates sobre os rumos que o processo de integração deveria seguir, sobretudo em relação às temáticas que envolvem adaptações às novas realidades globais, regionais e internas aos Estados-membros. Apesar disto, o autor⁷² entende que as divergências existentes estariam mais centradas em uma ordem metodológica, ou seja, como os países deveriam trabalhar juntos do que de ordem existencial (se os países deveriam continuar a trabalhar juntos).

A assunção de Macri à presidência argentina em conjunto com a emergência do então presidente brasileiro Michel Temer, em 2016, após um processo conturbado de crise política e econômica que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff, propiciou que essa convergência política causasse uma guinada em relação à agenda do Mercosul, fazendo com que as esferas econômicas-comerciais pudessem retornar ao centro do processo de integração regional:

O Mercosul deveria orientar-se por seus pilares fundacionais e perseguir resultados que gerassem benefícios concretos para suas sociedades. Nesse sentido, a presidência *pro tempore* brasileira impulsionou um conjunto de processos negociadores para o fortalecimento da vertente comercial e econômica do MERCOSUL, em consonância com os princípios estabelecidos pelo Tratado de Assunção. As principais vertentes foram a negociação do acordo de compras governamentais, o encaminhamento de soluções para entraves comerciais intrabloco e a discussão de um conjunto de novas abordagens para conferir mais dinamismo ao tratamento das questões regulatórias no MERCOSUL (Mercosur, 2017, p. 5).

Exemplificativo dessa busca para que a agenda econômica-comercial ganhasse uma nova tônica no processo de integração regional a partir da segunda metade dos anos 2010 foi a aprovação da decisão⁷³ nº 23/2015 do CMC intitulada Fortalecimento do Mercosul Comercial e Econômico, que instruiu o GMC a elaborar um plano de ação visando tal fortalecimento (Mercosur, 2015c).

⁷² Peña (2017) argumenta que em todo o processo de integração regional, deve-se possuir uma dose de equilíbrio entre certa flexibilidade diante das mudanças contínuas e a preservação de um grau razoável de previsibilidade, dado que a falta crescente de previsibilidade poderia afetar o processo de integração regional de uma forma negativa, criando um ambiente desfavorável para o desenvolvimento econômico e social.

⁷³ A íntegra da decisão foi consultada por meio deste *link*:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58052_DEC_023-2015_PT_Aperf%20Comercial%20MCS.pdf.

Um conceito chave que busca sintetizar esta nova realidade vivenciada no contexto sul-americano é o de **Regionalismo Líquido**, formulado por Mariano et al. (2021a), que seria caracterizado pela fluidez nos arranjos regionais, em oposição a uma ordem sedimentada, e essa fluidez seria marcada pela flexibilização, desregulamentação e liberalização. De acordo com o argumento postulado pelos autores, o modelo regionalista estável começou a ser diluído na fase anterior, ou seja, no Regionalismo Pós-hegemônico, que pode ser tida como uma fase intermediária onde as estruturas regionais sólidas começaram a “derreter”.

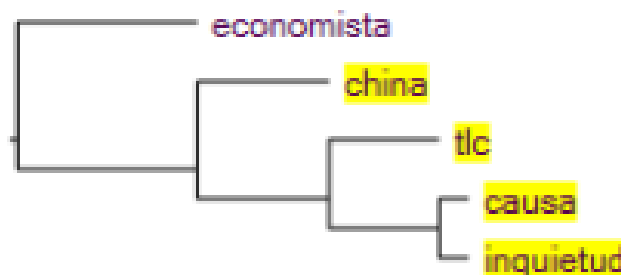
O Regionalismo Líquido é caracterizado por um baixo grau de comprometimento dos atores, principalmente dos atores governamentais, o que reforça a ideia de que as normas e as estruturas regionais são voláteis e mutáveis. Neste sentido, este regionalismo perpetua um ciclo perigoso à medida em que os desenvolvimentos mais leves, flexíveis e dinâmicos estimulam um menor nível de comprometimento em relação às instituições regionais, o que produz um aumento da insegurança no processo de integração regional, já que os atores envolvidos não conseguem possuir previsibilidade a respeito dos comportamentos dos outros atores que conformam o processo (Mariano et al., 2021a).

Todo este cenário de crise foi aguçado com a chegada do então presidente brasileiro Jair Bolsonaro ao poder, em 2019. Antes mesmo de assumir o cargo de Ministro da Economia, em 2018, Paulo Guedes declarou que o Mercosul e a Argentina não seriam prioridade para o Brasil, argumentando que a formação do processo de integração regional foi ideológico, o que teria gerado uma prisão cognitiva (El Clarín, 2018). As divergências entre o governo brasileiro de Jair Bolsonaro e do argentino Alberto Fernández marcaram desde então as relações entre os dois principais sócios do bloco regional. E além do mais, as divergências foram crescentes pelo fato do Uruguai se engajar em um acordo de livre comércio com a China de forma bilateral, sem a negociação com o bloco, conforme previsto no ordenamento institucional do Mercosul, em decisão de 2000.

As principais palavras que marcam este momento entre as relações dos países no Mercosul são **flexibilização**, **tensão** e **divergências**. Seleccionamos uma amostra aleatória de 210 notícias de jornais por meio da palavra-chave *Mercosur* na base de dados da *Press Reader*⁷⁴ com o objetivo de verificar qual a agenda que foi priorizada no Mercosul nestes últimos anos, com recorte temporal entre os anos de 2020 a 2022.

⁷⁴ A seleção da amostra foi feita por meio da busca pela palavra-chave “*Mercosur*”. Filtramos a pesquisa por meio da opção de ocultar similares e separados por data. Na base de dados, em “pesquisa avançada”, escolhemos somente o idioma espanhol na busca. Dos 210 jornais separados na amostra aleatória no recorte temporal (2020-2022), 70 notícias foram selecionadas por ano. Para além disto, é importante ressaltar que somente foram selecionadas as notícias de jornais nos quais estava disponível a opção “imprimir como texto”.

Figura 6 - Análise de *cluster* sobre crise no Mercosul



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Relevante mencionar também a presença das palavras *inquietud* e *tensión*. A partir das duas imagens, podemos depreender que as relações contemporâneas no âmbito da integração regional do Mercosul foram marcadas por um cenário de divergências, conflitos e falta de consenso.

O governo brasileiro, por exemplo, buscou de forma insistente uma redução na TEC em 10%, algo que foi alcançado somente em 2022, por meio da decisão do CMC nº 08/22. Este giro comercial (Caetano, 2019) e a busca de retorno a uma área de livre comércio, fica explícito a partir da autoproclamada nova política externa brasileira, encabeçado pelo então Ministro de Relações Exteriores Ernesto Araújo:

O MERCOSUL é um processo que foi desvirtuado durante muito tempo e se perdeu em muitas avenidas paralelas. Então, queremos recuperar para o MERCOSUL o papel de uma plataforma negociadora que gere livre comércio entre os países do bloco e que seja um instrumento negociador eficiente com outros parceiros (Funag, 2019, p. 157).

Durante alguns anos, o MERCOSUL não foi um processo de integração; foi um processo de desintegração, um processo que se dedicava a criar barreiras entre os sócios e isolar a região do mundo. Isso se inverte, agora, com a nova lógica de uma real integração aberta - uma expressão que se utilizava muito na origem do MERCOSUL, que foi abandonada e que se retoma (Funag, 2019, p. 269).

Briceño-Ruiz (2021) entende que as dificuldades no processo de integração regional no Mercosul começaram a partir de 2012, com o golpe de Estado no Paraguai contra o presidente Fernando Lugo, visto que este evento teria acabado com o consenso ideológico existente pelo menos desde 2008. E segundo o autor, a suspensão do país do bloco foi utilizada para formalizar a adesão da Venezuela.

Na mesma linha de raciocínio, Nolte e Weiffen (2021) argumentam que o regionalismo latino-americano se tornou ideologicamente mais fragmentado a partir de 2012,

visto que projetos liberais e pós-liberais coexistiam simultaneamente na região. Para além disto, segundo os autores, contemporaneamente, o regionalismo latino-americano passou por um processo de exaustão e queda, dado que duas situações⁷⁶ de estresse acometeram a região: a crise política venezuelana e a pandemia de covid-19, que enfraqueceram os recursos de *coping*⁷⁷ (lidar, aguentar, em tradução livre) diante dos eventos estressores. Estes tensionamentos tornaram mais frágil uma região cujas características são menos resistentes e mais favoráveis às tendências de desintegração.

Neste sentido, as polarizações ideológicas-políticas e as ideias incompatíveis sobre a direção da cooperação regional contribuíram para o declínio do regionalismo contemporaneamente. Pensando em uma saída para este momento, Nolte e Weiffen (2021) defendem que o reinício da cooperação regional na América Latina deveria possuir uma forte orientação técnica, visto que as OIs com um multilateralismo técnico-científico⁷⁸ baseado na cooperação funcional ajudaria a colocar de lado os desentendimentos políticos-ideológicos existentes.

De acordo com Vadell e Giaccaglia (2020), a visão conservadora em relação ao regionalismo presente durante os governos brasileiros de Michel Temer e Jair Bolsonaro indicaram um retorno da ideia do Regionalismo Aberto, no qual havia um pensamento de que a integração regional se constituía enquanto um obstáculo aos objetivos de alinhamento aos EUA, sendo que esse processo teria provocado, entre outras coisas, a volta do México para a região por meio do governo argentino de Alberto Fernández, no qual se buscava a promoção de uma ideia de América Latina mais ampla do que somente a ideia de América do Sul.

⁷⁶ Para além da consideração de fatores endógenos para a compreensão dos processos de crises aos quais os regionalismos passam, Grabendorff (2015) entende que se faz necessário também a compreensão de fatores exógenos simultaneamente. E neste sentido, o autor enumera seis características gerais da política internacional do século XXI que condicionam o desenvolvimento de consensos regionais, tais como: (i) a perda de autonomia nacional, ligada a uma dependência dos Estados nacionais frente ao desenvolvimento de uma economia global; (ii) a perda por parte do Estado de sua capacidade de controle interno; (iii) o enfraquecimento da capacidade de associação, ligado à dificuldade de fortalecimento da cooperação regional por conta da resistência em ceder soberania; (iv) o desgaste da legitimidade de organismos internacionais; (v) a debilidade das lideranças, ligados aos altos custos políticos que uma liderança pode acarretar em termos domésticos (pressões) e (vi) a multiplicação de atores internacionais, que tem ocasionado falta de diálogo entre os Estados-membros e os atores não-estatais.

⁷⁷ Os autores analisam como as organizações regionais lidam com estresses da mesma maneira (em analogia) a como os indivíduos lidam com eventos estressores. Portanto, os autores recorrem a um entendimento/aplicação da Psicologia para as Relações Internacionais. Situações de estresse que desafiam as organizações regionais tendem a serem notadamente desafiadoras quando elas são novas, ou seja, as organizações regionais não tinham experiência prévia em como lidar com estas; iminentes, quando há pouco tempo para se antecipar e preparar para a situação; duradouras, ou seja, persistem por um longo tempo; e cheias de incerteza, sobre se e quando uma situação irá ocorrer ou terminar. Influências situacionais se referem ao contexto econômico, político e geoestratégico no qual o evento estressor emerge (Nolte; Weiffen, 2021).

⁷⁸ Os autores argumentam que diversos estudos demonstram que OIs técnicas possuem um nível mais baixo de “mortalidade” e são menos vulneráveis aos choques geopolíticos, apesar de não serem “imortais” e estarem expostas à cenários de estresse (Nolte; Weiffen, 2021).

Apesar das agendas econômicas e comerciais serem priorizadas novamente durante o Regionalismo Líquido, Fuccille et al. (2021) argumentam que o Mercosul durante os seus mais de trinta anos sempre foi uma iniciativa regional que buscou ir além da agenda de liberalização comercial, sendo que o processo de integração regional teria servido não somente para facilitar tal agenda, mas também para favorecer a manutenção do sistema democrático entre os Estados-membros, o que contribuiu para a estabilidade nas relações regionais:

Contudo, os desdobramentos políticos dos últimos anos mostram que as perspectivas para aprofundar a integração têm se reduzido em ambas as agendas, haja vista a recente instabilidade política no Brasil e na Venezuela, bem como a falta de diálogo diplomático entre os principais países do bloco, Argentina e Brasil. No entanto, apesar da ausência de um prognóstico otimista, existe a expectativa de que o Mercosul siga facilitando a cooperação na América do Sul e se mantenha como a principal iniciativa regional para seus Estados-membros (Fuccille; Luciano; Bressan, 2021, p. 246).

Hoffmann (2020) também enxerga um futuro não otimista para o Mercosul dentro desse contexto, tendo em vista o processo de desintegração observado. No entanto, a autora pontua que o processo de integração possui resiliência, sendo que um dos fatores que explica a permanência do bloco ao longo do tempo é a existência de um consenso compartilhado sobre os benefícios que o Mercosul oferece para as elites econômicas e políticas da região, que o veem como uma boa plataforma de engajamento com a economia global, bem como serviria para fortalecer o regime democrático, a estabilidade das relações de segurança entre os países e, paradoxalmente, serviria também para fortalecer a soberania em um contexto de globalização.

Em suma, a partir do discutido, nota-se que na segunda metade dos anos 2010, o processo de integração regional no Mercosul passou por um novo momento de inflexão por conta da emergência de um novo cenário político regional, marcadamente à direita do espectro político, o que causou mudanças nas agendas e prioridades no regionalismo sul-americano, sendo que a dimensão econômica-comercial volta a assumir protagonismo.

4.5.1 A Participação Social durante o Regionalismo Líquido

A partir do novo cenário político-ideológico na região, pudemos visualizar que houve um esforço por parte dos líderes políticos no sentido de tornar a agenda social e participativa mais enfraquecida e priorizar as dimensões que outrora foram o cerne do processo de integração regional durante os anos 1990, ou seja, as dimensões econômico-comerciais.

A busca pela recuperação dos eixos econômicos-comerciais pode ser visualizada, por exemplo, por meio da aprovação da decisão nº 23/15⁷⁹ do CMC, que visava o fortalecimento do Mercosul comercial e econômico, e foi consolidado na decisão nº 56/15⁸⁰ do CMC, quando se intenciona a formulação de um plano de ação que visava fortalecer tal dimensão no âmbito da integração regional.

Neste contexto, as Cúpulas Sociais foram descontinuadas a partir de 2017, durante a presidência *pro tempore* argentina. O relatório⁸¹ da presidência, apresentado durante a 50ª reunião ordinária do CMC, diz o seguinte sobre as Cúpulas Sociais: “Durante a 104ª reunião do GMC, a presidência *pro tempore* informou sobre as gestões realizadas oportunamente com vistas a sua convocatória. A respeito, as delegações coincidiram nas dificuldades existentes para realizar a Cúpula ao final deste semestre” (Mercosur, 2017a, p. 32, tradução nossa⁸²).

Buscamos pelos documentos produzidos durante a referida reunião do GMC, em 2017, mas não encontramos nenhum documento que tenha o título relacionado com a agenda participativa. E observamos que grande parte da documentação está com acesso restrito. Recorremos ao comunicado⁸³ conjunto dos presidentes dos Estados-membros e associados para verificar se houve alguma menção explicando o fato da não realização das Cúpulas Sociais e não encontramos nenhuma informação. Neste comunicado fica muito destacado a importância que a tônica comercial adquire a partir de então (Mercosur, 2017b).

Em comunicado à imprensa⁸⁴, declarou-se que não havia condições de segurança para a realização da Cúpula Social. Na ocasião, Federico Gomensoro, representante uruguaio para as Cúpulas Sociais, caracterizou a suspensão desse mecanismo participativo como um retrocesso e afirmou que naquela conjuntura política, os governos da região não estavam interessados em fomentar a participação da sociedade civil nessas instâncias, com exceção do governo uruguaio (La diaria, 2017). Apesar dessa decisão oficial, as organizações e os

⁷⁹ Consultado em:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58052_DEC_023-2015_PT_Aperf%20Comercial%20MCS.pdf.

⁸⁰ Consultado em:

normas.mercosur.int/simfiles/normativas/60300_DEC_056-2015_ES_PlanAccionFortalComercialyEc.pdf.

⁸¹ O relatório completo foi acessado por meio deste link:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/65903_CMC_2017_ACTA01_ANE03_ES_DI01%20InformeResultadosPPTA%202017_d.pdf.

⁸² Original: “En la CIV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, la PPTA informó sobre las gestiones realizadas oportunamente con miras a su convocatoria. Al respecto, las delegaciones coincidieron en las dificultades existentes para realizar la Cumbre al término de este semestre” (Mercosur, 2017a, p. 32).

⁸³ O comunicado foi acessado por meio deste link:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/66029_Proyecto%20Comunicado%20Conjunto%20Presidentes%20EP_ES.pdf.

⁸⁴ Uma das notícias que veiculou tal informação foi acessada por meio deste link:

<https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/por-primera-vez-no-habra-cumbre-social-del-mercador-por-cuestiones-de-seguridad/>.

movimentos sociais decidiram realizar o encontro às margens da institucionalidade e ficou decidido que o documento com as reivindicações e demandas da sociedade civil seriam entregues para o então presidente da Bolívia, Evo Morales. Os movimentos sociais consideraram a medida tomada por Macri como arbitrária e repressiva diante da sociedade civil (Nodal, 2017).

A reativação das Cúpulas somente ocorreu no primeiro semestre de 2023, durante a presidência *pro tempore* argentina (Argentina, 2023). Temos a hipótese de que esse retorno da realização das Cúpulas Sociais, em 2023, foi possível devido a emergência de um cenário de convergência política entre os dois principais países do Mercosul: a Argentina, liderada pelo então presidente Alberto Fernández (2019-2023) e o primeiro ano de um novo mandato governamental do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, que propiciou que essa agenda ganhasse um novo fôlego dentro do processo de integração regional.

Da mesma forma, a decisão de Macri de descontinuidade das Cúpulas, em 2017, somente foi possível porque havia um cenário favorável e de convergência política com o outro principal país do bloco, o Brasil, liderado pelo então presidente Michel Temer. Dessa forma, podemos inferir que mesmo diante de um processo decisório consensual, a convergência política entre os dois principais países do bloco, a Argentina e o Brasil, são elementos decisivos para que a agenda do processo de integração regional sofra uma inflexão e mudanças sejam realizadas no que tange à agenda participativa.

Baptista e Siman (2021) apontam que apesar da importância da institucionalização das Cúpulas Sociais, o que foi importante para permitir o envolvimento de diversos atores no processo de integração regional, o pouco reconhecimento de suas formulações e a sua extinção demonstram a sua baixa capacidade de influência no processo decisório no âmbito do Mercosul.

Para além da descontinuidade das Cúpulas, pudemos observar também algumas mudanças no âmbito do Foro de Participação Social do IPPDH, embora o mecanismo tivesse sido institucionalizado em 2015 em um momento de transição de agendas prioritárias no seio do Mercosul. Se entre 2015 e 2017, as consultas públicas eram realizadas semestralmente pelo Instituto, a partir de 2018 elas se tornaram anuais, reduzindo, portanto, as oportunidades que a sociedade civil pudesse apresentar suas demandas e reivindicações. Buscamos entender o motivo que orientou a decisão de redução das consultas públicas, mas em consulta aos

documentos oficiais, notadamente aos relatórios⁸⁵ de gestão, não encontramos nenhuma informação específica sobre essa decisão.

Como alternativa à busca por compreender tais questões e entender de forma um pouco mais aprofundada a participação social no IPPDH, entramos em contato via e-mail com o IPPDH tentando agendar uma entrevista via videoconferência. Cinco dias após obtivemos um retorno da equipe de relações institucionais do Instituto propondo duas datas e horários para a realização da entrevista, bem como solicitando, se possível, o envio antecipado das perguntas orientadoras que iriam nortear a entrevista. Após explicar resumidamente quais eram os objetivos centrais da pesquisa, enviamos as seguintes perguntas, em espanhol:

- 1) Cómo se ha decidido por la creación del Foro de Participación Social y cuál su importancia para el IPPDH. ¿Hubo un protagonismo de algún actor en particular que llevó a la creación del Foro?;
- 2)Cuál es el rumbo que se da a las demandas de la sociedad civil;
- 3) Por qué las consultas públicas se han reducido de semestrales para anuales en 2018;
- 4) Se los recientes cambios en el presupuesto y en la estructura institucional han influido de alguna manera en la gestión de la participación social.

Após o envio das questões, não obtivemos mais retorno por parte da equipe que conforma o IPPDH para agendar e tornar exequível a entrevista. Apesar de não encontrarmos respostas concretas para tais indagações, temos a hipótese de que tais transformações estão intimamente ligadas com as mudanças institucionais e no orçamento pelo qual o Instituto passou contemporaneamente.

Nesse processo de enfraquecimento das políticas participativas no âmbito do Mercosul, é importante mencionar o desmonte da UPS, que conforme já discutiremos, foi criada em 2010 enquanto uma instância responsável pelo auxílio à gestão da participação da sociedade civil no contexto do processo de integração regional.

A decisão que criou a UPS foi revogada pela decisão do CMC nº 30/17⁸⁶, que paradoxalmente se intitulava fortalecimento da UPS, e instituiu que a UPS passaria a integrar a estrutura da Secretaria do Mercosul (SM), que passou a ter entre suas responsabilidades, o apoio na organização das Cúpulas Sociais; a administração do financiamento da participação social em eventos e atividades do Mercosul e a manutenção de um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados-membros. A normativa ainda estabeleceu parâmetros e

⁸⁵ Todos os relatórios de gestão publicados pelo IPPDH foram consultados por meio deste *link*: <https://www.ippdh.mercosur.int/relatorio-de-gestao/?lang=pt-br>.

⁸⁶ A decisão em sua íntegra foi consultada por meio deste *link*: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67211_DEC_030-2017_PT_Fortalecimiento%20da%20UPS.pdf.

critérios⁸⁷ para o financiamento da participação social no Mercosul, bem como mecanismos de prestação de contas (Mercosur, 2017c).

Essa normativa implementada em 2017, que na prática colocou fim à UPS, foi justificada por conta da necessidade de ajustes institucionais em decorrência da extinção do Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM)⁸⁸, bem como pela necessidade de estabelecer regras claras para a utilização e alocação equitativa e racional dos recursos disponíveis para a participação da sociedade civil nas atividades do Mercosul (Mercosur, 2017c).

A partir de pesquisa documental, identificamos que o Brasil apresentou em 2017, durante a 105ª reunião ordinária do GMC um projeto de decisão sobre aspectos orçamentários do ARGM/UPS, que não se tornou um documento público. Buscando entender o teor e o conteúdo dessa proposta, entramos em contato com o Setor de Normativa e Documentação do Mercosul (SND), verificando a possibilidade de acesso a este documento. Foi-nos informado que os documentos com acesso restrito são de acesso exclusivo aos delegados dos Estados-Partes. Apesar de não termos acesso integral a esta proposta, possuímos a hipótese que foi o Brasil o país responsável pelo desmantelamento da gestão e financiamento da participação da sociedade civil em um contexto de revalorização das dimensões econômico-comerciais durante a administração governamental de Michel Temer, e que tal ato somente foi possível devido à convergência política-ideológica existente entre os dois principais países do bloco naquele momento, a Argentina e o Brasil.

A consulta ao orçamento da UPS demonstra o paulatino desmonte no financiamento da participação social, conforme podemos observar na tabela abaixo:

⁸⁷ Ficou estabelecido, por exemplo, que o apoio financeiro à participação social cobriria os gastos de passagem e seguro médico, e que a organização ou movimento social cuja a participação em evento ou atividade fosse financiada pelo Mercosul teria a obrigação de apresentar à Secretaria, relatório sobre as atividades de que tiver participado com no máximo 30 dias após a participação no evento (Mercosur, 2017).

⁸⁸ O ARGM foi extinto por meio da decisão nº 06/17 do CMC, que foi consultada por meio deste *link*: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/65869_DEC_006-2017_PT_Revogacao%20Dec.%2063-10%20ARGM.pdf.

Tabela 1 - Orçamento da UPS e financiamento da participação social

Ano de exercício	Montante de recursos
2013	US\$ 278.625
2014	US\$ 663.079
2015	US\$ 779.807
2016	US\$ 669.018
2017	US\$ 425.326
2018	US\$ 289.852 Financiamento da participação social em eventos: US\$ 198.408
2019	US\$ 281.001 Financiamento da participação social em eventos: US\$ 185.457
2020	Financiamento da participação social em eventos: US\$ 92.695

Fonte: elaboração própria, em consulta às resoluções do GMC.

A partir da tabela nota-se que a partir de 2014 o orçamento da UPS recebeu um aumento expressivo do montante de recursos para o seu funcionamento, quando comparado com o ano anterior. No entanto, esse montante sofreu uma significativa queda a partir de 2017, mesmo ano em que uma decisão do CMC transfere a responsabilidade de gestão da participação social no Mercosul para a Secretaria e levou ao desmantelamento da UPS. A partir de 2018, notamos, a partir da análise das resoluções do GMC que instituem o orçamento da Secretaria, que o financiamento da participação social ocorreu a partir da utilização do excedente de anos anteriores, e que esse valor destinado ao financiamento da participação social em eventos, - que começa a aparecer nos orçamentos de forma discriminada - também decai ao longo dos anos.

Entre os anos de 2021 e 2022 não há mais menções ao financiamento da participação social nos orçamentos da Secretaria do Mercosul. Acreditamos que tal fato está intimamente relacionado com a pandemia de covid-19 que tornou virtuais todos os encontros, não sendo mais necessário o dispêndio de recursos com viagens, por exemplo. De toda forma, a partir da análise, fica patente que o financiamento à participação social no âmbito do Mercosul passou por um processo de enxugamento e desmonte.

Buscamos no *website* do Mercosul, notadamente no acervo de atas e anexos, bem como nas decisões produzidas pelo CMC e resoluções do GMC entre 2003 e 2022, encontrar relatórios de atividades produzidos pela UPS com o objetivo de entender quem e quantos eram financiados para participar de atividades do Mercosul. Encontramos somente dois relatórios públicos que detalham tais informações. Um foi apresentado durante a 47ª reunião⁸⁹ ordinária do CMC, de 2014, que expôs que 45 organizações e movimentos sociais dos Estados-membros e da Bolívia haviam recebido financiamento para participarem da 17ª Cúpula Social do Mercosul. Interessante observar que este relatório não apresenta um detalhamento de quem foram os beneficiários do financiamento; a quais organizações e países pertenciam e os valores recebidos (Mercosur, 2014).

O outro relatório⁹⁰ encontrado foi apresentado durante a 48ª reunião ordinária do CMC, em 2015, que mostrou que 53 organizações e movimentos sociais dos Estados-membros e da Bolívia haviam sido financiados para participarem da 18ª Cúpula Social. Diferentemente do outro relatório, este apresenta o nome dos beneficiários diretamente, as organizações ao qual pertenciam e o país de origem, apesar de não revelar a quantia de recursos recebidos. A partir da análise, pudemos verificar que nesta ocasião, buscou-se um financiamento igualitário entre os países. Dessa forma, dez OSCs por país foram beneficiadas, com exceção do Brasil, que era o país no qual era realizada a Cúpula naquele contexto, para além do financiamento de três conferencistas, totalizando 53 participantes financiados (Mercosur, 2015d).

Este relatório de 2015 da UPS também mostrou que 20 OSCs tinham recebido financiamento para participarem da primeira consulta pública do IPPDH, realizada na Argentina. Para além destes dois relatórios, pudemos perceber que um relatório de atividades da UPS foi circulado e apresentado durante a 46ª reunião ordinária do CMC, em 2014, mas este documento encontra-se com acesso restrito.

O que nos chama a atenção e queremos ressaltar neste tópico é a falta de transparência em relação ao financiamento da participação social no Mercosul. Os poucos documentos públicos encontrados são exemplificativos disso. Para além de escassos, os documentos não apresentam o montante de recursos que cada ator recebeu e para o que foram utilizadas.

⁸⁹ O relatório completo foi acessado por meio deste link: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/55705_NOTA%20ARGM-UPS-062-2014%20Informe%20UPS%20\(1\).pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/55705_NOTA%20ARGM-UPS-062-2014%20Informe%20UPS%20(1).pdf).

⁹⁰ O relatório completo foi acessado por meio deste link: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/57992_CMC_2015_ATA01_ANE05_DI03_ES_S%C3%ADntesisGesti%C3%B3n-ene-jul2015-UPS.pdf.

Realizamos contato por e-mail com Mariana Vazquez, que exerceu um importante papel no que tange à participação social no Mercosul, dado que atuou como coordenadora da UPS. O contato visava a realização de uma entrevista, buscando compreender de forma mais detalhada sobre o processo de ascensão e desmonte da UPS e da agenda participativa de uma forma geral no Mercosul, mas não obtivemos retorno.

Esse esforço de enxugamento das políticas e instâncias participativas no Mercosul ganha ainda mais força a partir de 2019, momento no qual começam a ser enunciadas como esforços de racionalização da utilização de recursos públicos, e mudanças institucionais e orçamentárias começaram a ser realizadas com o objetivo de tornar a institucionalidade mais eficiente e eficaz. Apesar dessa agenda de racionalização ganhar forte impulso a partir de 2019, principalmente por conta dessa agenda ser colocada como um eixo fundamental para o Brasil no que tange ao Mercosul, visualizamos que tal agenda já adquiriu maior relevância a partir do segundo semestre de 2018, durante a presidência *pro tempore* uruguaia, que buscou uma revisão da estrutura institucional do Mercosul diante da proliferação de órgãos e fóruns subordinados (Mercosur, 2018).

A busca por uma reforma institucional⁹¹ seguiu posteriormente como uma pauta da presidência *pro tempore* argentina durante o primeiro semestre de 2019, na qual foi proposta a eliminação de órgãos inativos ou que tinham cumprido o objetivo pelo qual foram criados, bem como a fusão de outros que apresentavam superposições em suas competências temáticas, com o objetivo de reduzir a burocracia e conferir mais agilidade institucional para o Mercosul. Esta questão permaneceu como prioritária também para a presidência *pro tempore* brasileira durante o segundo semestre de 2019, sendo que durante a 55ª reunião ordinária do CMC foi apresentado uma lista⁹² de fóruns inativos que deveriam ser eliminados (Mercosur, 2019a).

O relatório de gestão do Ministério das Relações Exteriores brasileiro de 2019 enunciou o seguinte a respeito desta questão:

⁹¹ A partir de 2019, uma série de alterações institucionais foram realizadas no âmbito do Mercosul, principalmente por meio das seguintes decisões do CMC: 09/2019; 19/2019; 01/2021; 04/2022 e 10/2022.

⁹² Acessado em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/75393_Foros%20Inactivos_Estructura_PT.pdf.

Em 2019, na vertente institucional, foram adotadas decisões que se alinham com os esforços de racionalização do Estado brasileiro. O organograma do MERCOSUL foi reduzido em mais de 20%, e foi estabelecido plano de ação para impedir a proliferação de foros. Adotou-se norma para incentivar a realização de reuniões por videoconferência, com ganhos em agilidade decisória e economia de passagens e diárias. Foram adotados mecanismos de avaliação de produtividade dos foros do bloco e de monitoramento de seus programas de trabalho. Foram unificadas rubricas de pagamentos no chamado Orçamento MERCOSUL, aumentando a eficiência da gestão financeira. Foi aprovada norma que aperfeiçoa a participação do setor privado em reuniões do MERCOSUL (Brasil, 2019a, p. 27).

A partir dos documentos encontrados, tanto no *website* do Mercosul, notadamente os documentos produzidos pelos órgãos decisórios do CMC e GMC, bem como em consulta aos relatórios de gestão do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, fica patente que o país desempenhou um papel central nos esforços pela racionalização e enxugamento das instituições e do orçamento do Mercosul, principalmente a partir de 2019. Tais esforços foram entendidos pelo governo brasileiro como necessários para a modernização do bloco em um contexto de restrições orçamentárias e financeiras, que foram posteriormente agravadas com a chegada da pandemia de covid-19 (Brasil, 2020; 2021).

A análise de alguns documentos produzidos pelo Grupo de Assuntos Jurídicos e Institucionais do Mercosul (GAIM) confirmam o protagonismo brasileiro na condução pela realização de alterações institucionais no âmbito do Mercosul a partir de 2019, sendo que o governo brasileiro propôs métricas e instrumentos para a realização de tal processo (Mercosur, 2019b, GAIM ata 03/2019).

O comunicado conjunto dos presidentes dos Estados-Partes, divulgado durante a 55ª reunião ordinária do CMC, em dezembro de 2019, durante a presidência *pro tempore* brasileira, enunciou que a partir daquele momento a centralidade dos esforços girariam em torno de três dimensões centrais: (i) o avanço da agenda econômica-comercial; (ii) o fortalecimento da agenda externa do Mercosul e o (iii) o aprofundamento do processo de racionalização do funcionamento e estrutura do bloco, com economias de recursos e enxugamento de seu organograma (Mercosur, 2019c).

Para além disso, havia um componente ideológico importante nesses esforços, tendo em vista que o governo brasileiro entendia que os governos anteriores não tiveram como prioridade central que o processo de integração regional trouxesse resultados concretos para os cidadãos. Desta forma, havia um entendimento de que eram necessários esforços que passavam necessariamente por reformas institucionais e orçamentárias, visando a redução dos gastos com as institucionalidades e pelo reforço da liberalização comercial (Brasil, 2021).

Embora o processo de esvaziamento da participação da sociedade civil no Mercosul não remonte especificamente aos últimos anos, visto que se desdobra desde a metade dos anos 2010, podemos traçar um paralelo do cenário vivenciado no âmbito do Mercosul com a política participativa doméstica do principal país do bloco, o Brasil. Em seu primeiro dia de mandato, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Conselhão). Para além disto, em abril de 2019, por meio do decreto⁹³ 9.759/19 foram modificados e extintos diversos órgãos colegiados da Administração Pública Federal, em diversas áreas setoriais (Romão, 2021). O argumento utilizado é o mesmo que observamos recentemente no Mercosul, a necessidade de adaptação da institucionalidade às mudanças recentes e a busca por racionalização da gestão da participação da sociedade civil.

Apesar do desmonte das políticas participativas, nota-se que não há uma inação completa em relação à agenda participativa a partir deste segundo momento do Regionalismo Líquido, que é marcado pelos esforços de racionalização do Mercosul a partir do governo brasileiro de Bolsonaro, mas há uma mudança de foco. Isso porque neste contexto não há uma preocupação mais com a participação de OSCs e movimentos sociais, mas com o setor privado, questão que é reforçada durante a presidência *pro tempore* brasileira do segundo semestre de 2019:

Complementou-se o marco jurídico existente para aprimorar a participação do setor privado em órgãos técnicos do Mercosul. A norma facilita a divulgação das agendas e dos programas de trabalho dos foros, bem como vagas para participação de entidades do setor privado e mecanismos para apresentação de comentários (Mercosur, 2019d).

Neste contexto, o esforço estava centrado no diálogo com o setor privado. Duas resoluções são firmadas buscando materializar tal primazia: a resolução do GMC nº 53/2019⁹⁴ e nº 03/2020⁹⁵, que estabeleceu um procedimento geral para o registro de comentários do setor privado durante as etapas preparatórias das reuniões dos subgrupos de trabalho, grupos *ad hoc* e reuniões especializadas, subordinadas ao GMC, bem como nos comitês técnicos da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), por meio de formulário próprio, onde os representantes do setor privado poderiam opinar sobre uma determinada temática discutida

⁹³ O decreto em sua íntegra foi consultado por meio deste *link*: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm.

⁹⁴ Consultado em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75036_RES_053-2019_ES Modalidades%20participacion%20sector%20privado%20reuniones%20MERCOSUR.pdf.

⁹⁵ Consultado em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79520_RES_003-2020_ES_Reglamentacion%20Particip%20Sector%20Privado.pdf.

em alguma dessas institucionalidades. É interessante notar, no entanto, que não há uma definição concreta do que tais decisões entendem por setor privado. No entanto, nota-se um esforço no sentido de priorizar uma participação mais discreta e pontual de representantes do setor privado em um momento no qual a agenda externa e a liberalização comercial foi priorizada no processo de integração regional. Desta forma, podemos inferir que, naquele momento havia uma preocupação com os *inputs* que poderiam ser oferecidos por empresários e outros agentes ligados ao *business*.

Diante disso, podemos verificar que há uma mudança de tônica na agenda participativa durante esse segundo momento do Regionalismo Líquido. Não há uma inércia e sufocamento total da agenda participativa, mas uma priorização de uma participação mais pontual e discreta do setor privado em detrimento de uma participação ativa e massiva de OSCs e movimentos sociais.

Em suma, podemos observar que a busca pela retomada das dimensões econômico-comerciais, associados com os esforços de racionalização na utilização dos recursos do bloco, permitiram com que a agenda participativa ficasse relegada a um plano ainda mais marginal dentro do processo de integração regional no Mercosul, no cenário contemporâneo do Regionalismo Líquido, o que levou a um enfraquecimento da agenda participativa, com o desmonte das políticas participativas e a paralisação de um dos principais e mais importantes instrumentos de interlocução entre a sociedade civil e os governos, que eram as Cúpulas Sociais.

4.6 Considerações parciais

Apesar desta pesquisa ter se centrado em torno de uma análise em relação à participação social no âmbito das Cúpulas Sociais e do IPPDH, é importante ressaltar que outras institucionalidades também buscaram incluir a sociedade civil em seus processos no âmbito do Mercosul. Uma outra iniciativa, tida como exemplar por parte do próprio Mercosul (Ups, 2016) e por especialistas acadêmicos (Ferreira, 2017), deu-se no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), onde um grande nível de engajamento entre atores governamentais e não-estatais foi propiciado, permitindo com que diversos atores envolvidos em temáticas ligadas ao campo pudessem expressar suas demandas e anseios em relação ao processo de integração regional. A partir de pesquisa documental, pudemos verificar que a REAF foi criada a partir de proposta apresentada pelo Brasil durante a 53ª reunião ordinária do GMC, em 2004.

Não obstante a criação de diversas instâncias e normativas que buscavam abarcar as novas temáticas abrangidas pelo Mercosul, notadamente as dimensões políticas e sociais, e conforme discorremos em seções precedentes, a existência de uma retórica que buscava o aprofundamento da institucionalidade⁹⁶ no Mercosul, mudanças estruturais significativas não foram adotadas no processo de integração regional ao fim deste ciclo. Isto significa que a convergência ideológica-política e a consequente inflexão causada no contexto do processo de integração regional em termos de ampliação da agenda temática não foram suficientes para que o processo decisório fosse alterado. Desta forma, o Mercosul realizou um alargamento das bases durante o Regionalismo Pós-hegemônico por meio da constituição de diversas institucionalidades que previam o engajamento e participação da sociedade civil no trato das questões públicas que permeiam o processo de integração regional, no entanto, o topo da estrutura permaneceu o mesmo de outrora visualizado no ciclo regionalista dos anos 1990 (Gomide Junior, 2022).

No que tange à participação da sociedade civil no Mercosul nesta onda de regionalismo, esta permaneceu a mesma: restrita aos mecanismos consultivos e sem possibilidade de participação no processo decisório. Ferreira (2022b) ao analisar este movimento argumenta que apesar das mudanças nos discursos em relação à participação da sociedade civil a partir de 2003, as mudanças institucionais implementadas no Mercosul não foram capazes de alterar a lógica intergovernamental, ou seja, as regras e nem as visões nacionais a respeito da integração regional que foram estabelecidas desde a fundação do Mercosul. Na visão do autor, a institucionalidade do Mercosul reflete as opções de iniciativas anteriores que buscaram centralizar o processo em uma institucionalização reduzida e concentrar as negociações em torno dos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia em uma lógica intergovernamental. Ainda na visão do autor, mesmo com a criação de diversos mecanismos participativos durante o ciclo do Regionalismo Pós-hegemônico, estes foram limitados, imprecisos e consultivos.

O Regionalismo Pós-hegemônico também marca um paradoxo em relação à participação da sociedade civil no regionalismo do Cone Sul, tendo em vista que a proeminência estatal ou o ressurgimento do Estado à frente das políticas sociais, representa um antagonismo para a sociedade civil. Serbin (2012) se questiona que tendo em vista que o

⁹⁶ Drummond (2011) aponta que entre 2002 e 2005 nota-se uma movimentação por parte dos Estados-membros no sentido de adotar algumas iniciativas, ainda que tímidas, que conferiam ao Mercosul algumas características comunitárias, contemplando alguns aspectos de supranacionalidade. No entanto, as negociações referentes ao chamado “Protocolo de Ouro Preto II”, que foi levada adiante durante a presidência *pro tempore* brasileira no segundo semestre de 2004, não produziram efeitos.

Estado forte ressurgiu e se torna protagonista na condução dos negócios econômicos e políticos na integração regional, como podem os atores não-estatais participarem com a mesma igualdade de acesso ao processo de formulação e implementação das políticas públicas regionais? O autor argumenta, que apesar do cenário otimista que se vivenciou durante o Regionalismo Pós-hegemônico em termos de ativismo social, ainda prevaleceriam dificuldades relacionadas à tradição do hiper-presidencialismo na constituição e negociação dos regionalismos latino-americanos.

Na mesma linha de argumentação, Junqueira (2021) atesta que a ampliação e o deslocamento da agenda temática do Mercosul durante o Regionalismo Pós-hegemônico foi acompanhado pelo aumento de um discurso soberanista, marcada por nacionalismos e corporativismos que não permitiram que o processo de integração regional fosse aprofundado. Ainda de acordo com o autor, a integração na América Latina, e mais especificamente no Mercosul, corresponde ao próprio fortalecimento dos Estados nacionais, o que o torna altamente volúvel e dependente das vontades políticas circunstanciais.

Botto (2017) argumenta que esse momento - que a autora classifica como pertencente a uma etapa de integração produtiva - foi marcada por um fortalecimento do hiperpresidencialismo no processo decisório, ao incorporar as cúpulas presidenciais no topo da estrutura institucional do Mercosul.

Em suma, apesar da existência de uma forte retórica que buscava o aperfeiçoamento e aprofundamento institucional no Mercosul, bem como uma maior proximidade e engajamento com a sociedade civil, nota-se que estruturalmente o Mercosul permaneceu o mesmo, com processos decisórios restritos e com institucionalidades que foram sendo esvaziadas paulatinamente a partir do momento em que o ciclo do Regionalismo Pós-hegemônico se encerra. A participação da sociedade civil no âmbito do processo de integração regional permaneceu não autônoma e dependente das vontades políticas circunstanciais, que como sabemos, podem atuar no sentido de fortalecê-la ou enfraquecê-la, por meio da utilização de diversos mecanismos, como esvaziamento, cooptação, falta de recursos financeiros, disposição política, entre outros.

É notório que o Regionalismo Pós-hegemônico foi essencial para que o Mercosul sofresse uma inflexão em sua agenda temática, passando a abranger desde então discussões mais políticas e sociais, subvertendo a mera priorização das esferas econômicas-comerciais observada outrora durante o Regionalismo Aberto dos anos 1990. E conforme discutido, a incorporação de tais agendas resultou na criação de diversas institucionalidades que abrangiam a discussão dos assuntos pretendidos: cidadania, direitos humanos, agricultura

familiar, meio ambiente, participação social, entre outros. Embora importantes, tais instâncias e institucionalidades foram criadas em um cenário no qual a estrutura institucional decisória do Mercosul não foi alterada. Conforme discorrido, o Mercosul ampliou suas bases ao incorporar o trato de diversas temáticas e criar novas institucionalidades, sendo que muitas destas previam a participação da sociedade civil, mas não alterou o seu topo institucional, que permaneceu intergovernamental e concentrado em uma tradição interpresidencialista (Malamud, 2003; 2010).

Malamud (2003) aponta que o desenvolvimento institucional e funcionamento do Mercosul se deu em uma trajetória *outsider* ao esperado pelas teorias *mainstream* de integração regional, ancoradas sob o processo de integração europeu. Desta forma, o Mercosul não apresenta um crescente nível de institucionalização no nível supranacional - conforme visualizado na experiência europeia - mas se direciona por mecanismos intergovernamentais, de tipo politizado, que são opostos a um formato institucionalizado. Neste sentido, o autor chega à conclusão que as instituições nacionais, em oposição às instituições supranacionais, conseguem oferecer as bases efetivas para a integração regional no caso do Mercosul.

Em outro estudo, ao observar a crise dos automóveis de 1995, a crise econômica de 1999 e a controvérsia em torno do regime do açúcar em 2000, Malamud (2010) argumenta que a intervenção presidencial se transformou em uma característica estrutural do processo de integração regional no Mercosul, sendo que nestas ocasiões, os presidentes atuaram como tomadores de decisões, solucionadores de controvérsias e garantidores de compromissos, tendo em vista que os mesmos possuem capacidade de intervenção. Nesta linha de argumentação, a proeminência dos presidentes na esfera regional se explica pela debilidade institucional do Mercosul, dado que não há atores e nem poder de veto que possam se constituir enquanto obstáculos para a atuação presidencial. Da mesma forma, a inexistência, ausência ou debilidade de atores sociais relevantes que poderiam participar ativamente do processo de integração regional facilita a atuação dos presidentes.

Uma das questões que debilita o andamento do processo de integração regional no Mercosul e não permite o seu fortalecimento é sua falta de enraizamento nas sociedades civis dos Estados-membros, ou seja, o processo, como se dá o seu funcionamento, suas vantagens e benefícios não são conhecidos por grande contingente populacional desses países que integram o Mercosul, o que impede não somente com que estes atores participem e se engajem levando anseios, demandas e reivindicações em relação ao processo, mas também se constitui enquanto obstáculo para a prestação de contas em relação às ações governamentais

tomadas no âmbito do Mercosul, o que por sua vez, permite com que os atores governamentais continuem como protagonistas na condução do processo de integração regional. Em nossa visão, não há ou há pouca mobilização social em relação ao processo de integração regional, e quanto menor sua visibilidade e enraizamento social, maior o protagonismo governamental.

Dados do latinobarômetro de 2015 mostram que 45% dos brasileiros - a partir de uma amostra selecionada - desconhecem o Mercosul, o que demonstra o baixo grau de permeabilidade do processo de integração regional na sociedade brasileira. Comparativamente, quando se analisa tal questão nos demais Estados-membros, podemos observar que a sociedade brasileira é a que mais desconhece o principal e mais importante processo de integração regional ao qual o país faz parte, inclusive no qual historicamente assume o papel de liderança regional. Na Argentina, o nível de desconhecimento neste mesmo período era de 27,9%, no Paraguai de 22,9% e no Uruguai 16,6% (Latinobarómetro, 2015).

Apesar do contingente populacional brasileiro ser muito maior do que os demais países que fazem parte do Mercosul, ainda assim o número de cidadãos que desconhecem o processo é significativo e acentuado. Tal desconhecimento se reflete nas possibilidades de participação e engajamento, bem como permite que o controle das ações governamentais tomadas no âmbito do Mercosul não sejam efetuadas de uma forma adequada, o que prejudica a *accountability* e garante a proeminência estatal na condução dos negócios. Logo, se a população desconhece o processo, como irá perceber que ele é benéfico e importante para a comunidade política a qual pertencem?

É interessante ressaltar que a participação social no Mercosul, da forma como foi historicamente constituída, não é representativa dos diferentes interesses dispersos nas sociedades dos Estados-membros, mas é uma participação fragmentada, que busca a atender interesses de certas coletividades e grupos, sendo que muitos desses atores que participam dos mecanismos e canais de diálogo são próximos aos governos, configurando, portanto, um certo clubismo que não consegue transpor uma agenda mais ampla.

Mariano (2002) aponta que o Mercosul precisaria de maior envolvimento social para além dos interesses governamentais para que possam se desenvolver interesses de longos prazos que sustentem o processo de integração regional mesmo em momentos de crises conjunturais. A autora acredita que à medida que o Mercosul começar a ser incorporado no cotidiano dos cidadãos comuns, sua importância aumentaria na agenda política nacional e dos parlamentares.

A partir da análise realizada, pudemos verificar que a participação da sociedade civil ficou relegada historicamente aos mecanismos consultivos e sem acesso ao processo decisório. Mais do que isso, a participação da sociedade civil permaneceu fortemente dependente das vontades políticas circunstanciais, significando que as conjunturas políticas determinarão se as políticas participativas regionais serão fortalecidas ou enfraquecidas, a depender da ideologia e disposição política, da priorização governamental ou não das relações regionais, entre outros fatores.

Mesquita (2021) aponta para a necessidade de uma revisão crítica dos espaços e dos formatos de participação social existentes no processo de integração e sua efetividade no sentido de permitir a formação de agendas, práticas e políticas de integração, visto que desde a criação do bloco, a participação social esteve muito atrelada a uma condição consultiva e com pouca incidência na proposição de agendas, temas e pautas. O autor argumenta em torno da necessidade de serem criados mais mecanismos de responsividade diante das sociedades nacionais. O segundo ponto enfatizado pelo autor é a necessidade de retomada e o fortalecimento das redes de articulação de atores da sociedade civil que foram outrora importantes para a criação de espaços e agendas da integração regional.

Desta forma, a partir da análise, pudemos verificar que a variável **ideologia política** se constitui enquanto um importante elemento para determinar se as políticas participativas serão enfraquecidas ou fortalecidas em um determinado momento histórico. Isso significa que quanto mais à esquerda do espectro político, maior a probabilidade de que os governos busquem conferir um maior protagonismo e engajamento com os atores não-estatais no Mercosul, fortalecendo as políticas participativas no bloco, apesar da existência de um *gap* entre o idealizado e o concretizado, demonstrado por meio do que é falado (nível discursivo/retórico) e aquilo que é concretizado, tornado exequível. De outro lado, quanto mais à direita do espectro político, maiores são as chances de que os governos não apoiem as políticas participativas no Mercosul, tendo em vista a preocupação primaz com a agenda econômica-comercial na busca pela satisfação dos ideais de liberdades e direitos econômicos.

Outro achado que encontramos por meio da análise é a necessidade da existência de **convergências políticas** entre os dois principais países do bloco - a Argentina e o Brasil - para que a participação social seja fortalecida ou enfraquecida em um determinado contexto. Pudemos observar que o Brasil se comportou como um país *drive* durante o Regionalismo Pós-hegemônico em relação à agenda participativa no Mercosul, ao institucionalizar, por exemplo, a UPS em 2010 e as Cúpulas Sociais em 2012. No entanto, tais agendas somente foram impulsionadas porque havia um cenário político favorável.

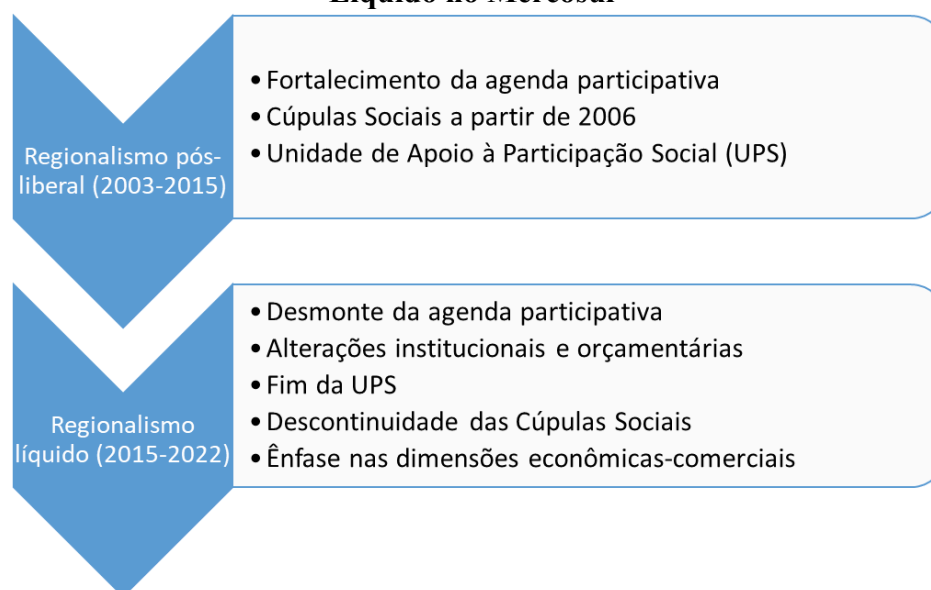
De outro lado, o enfraquecimento da agenda participativa a partir da segunda metade dos anos 2010, exemplificada por meio da descontinuidade das Cúpulas Sociais durante a presidência *pro tempore* argentina do governo de Mauricio Macri, somente foi possível porque havia um governo brasileiro - o de Michel Temer - que tinha o mesmo entendimento em relação às agendas que deveriam ser priorizadas no Mercosul. Ainda que as decisões sejam tomadas de forma consensual no âmbito do Mercosul, pudemos visualizar que os dois países são essenciais para que a agenda participativa sofra mudanças e inflexões no Mercosul.

De uma forma geral, visualizamos que o Paraguai foi o país que menos demonstrou preocupação em relação à questão participativa, tendo em vista que se centrou em trazer visibilidade para a questão das assimetrias regionais, temática que ganhou visibilidade no processo de integração regional por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Já o Uruguai, embora tenha sido um ator importante para que as Cúpulas pudessem ser levadas adiante inicialmente por meio do Programa Somos Mercosul, historicamente se comportou como um ator intermediário, mas não decisivo diante dos reveses pelos quais a agenda participativa passou ao longo da trajetória histórica.

Por meio da reconstituição que traçamos neste capítulo, e com o auxílio do arcabouço teórico do Intergovernamentalismo Liberal, visualizamos que a centralidade desempenhada pelos Estados é demonstrada pelo fato da estrutura institucional do Mercosul ter permanecido intocável durante estas três décadas, ou seja, intergovernamental. E esta, associada com a lógica do hiper presidencialismo, concede aos chefes do Executivo proeminência para que empreendam suas agendas políticas e levem adiante seus interesses por meio da condução política. Portanto, no caso do Mercosul, nota-se que o processo não foi pensado e visualizado como de governança compartilhada - pensando na incorporação de outros atores - e para transcender os Estados nacionais, mas sim para fortalecê-lo. Isso significa que o processo visa atender aos interesses e demandas dos Estados nacionais, a partir de seus cálculos que visam, em última instância, a preservação das soberanias nacionais.

A partir do exposto e da trajetória histórica remontada, podemos visualizar que a agenda de participação da sociedade civil, assim como todos os outros demais assuntos, estão suscetíveis às vontades políticas circunstanciais no âmbito do Mercosul. Do Regionalismo Pós-hegemônico ao Líquido (2003-2022), constatamos que a agenda de participação social passou por reveses, sendo fortalecida e incentivada durante o primeiro momento - ainda que pudemos visualizar uma grande dissonância entre o nível retórico e daquilo que se tornou exequível -, para enfraquecida e desmontada no segundo momento a partir da segunda metade dos anos 2010, conforme demonstrado pela figura abaixo:

Figura 7 - Resumo da agenda participativa entre o Regionalismo Pós-hegemônico e Líquido no Mercosul



Fonte: elaboração própria.

Conforme discutido, o principal ponto que explica tal cenário é o fato da estrutura institucional decisória não ter sido alterada durante nenhum momento, ou seja, o processo de integração regional permaneceu intergovernamental e com uma tradição fortemente interpresidencialista. Tal cenário é exemplificativo de um processo de integração regional marcado por uma baixa institucionalização⁹⁷. Mariano e Menezes (2021b), ao realizarem um balanço sobre as três décadas do Mercosul, argumentam que a não construção de um consenso sobre o significado da integração, ou seja, quais os motivos e as finalidades de se integrar, se constitui como um elemento que fragiliza o processo e enfraquece as capacidades estatais dos Estados-membros. Na visão dos autores, persiste no âmbito do Mercosul uma crise de identidade, que é impulsionada por crises políticas internas recorrentes entre os países que conformam o bloco.

⁹⁷ Esta baixa institucionalização está ligada também à forma como se escolheu negociar no Mercosul, que é baseado em uma lógica de negociações constantes e permanentes, no qual as regras e os compromissos vão sendo firmados paulatinamente. Mariano e Menezes (2021) apontam que a vantagem desta forma de negociação é sua maior flexibilidade em oposição a uma maior institucionalização. No entanto, de forma oposta, a desvantagem reside em uma maior instabilidade e insegurança entre os atores que realizam as negociações à medida em que se há uma diminuição dos cálculos de previsibilidade quanto aos comportamentos esperados.

5 UMA ANÁLISE DAS AGENDAS DOS GOVERNOS BRASILEIROS E ARGENTINOS EM RELAÇÃO AO MERCOSUL (2003-2022)

O objetivo deste capítulo está em verificar as agendas que foram construídas pelos governos brasileiros e argentinos durante o Regionalismo Pós-hegemônico e Líquido (2003-2022) em relação ao Mercosul, ou seja, buscamos verificar, por meio dos discursos, quais foram as agendas que mais ganharam destaque e notoriedade, com o propósito de entender especificamente o papel desempenhado pela agenda participativa⁹⁸.

No que tange aos posicionamentos dos governos brasileiros, as análises foram realizadas por meio de uma busca por discursos no *website* da Biblioteca da Presidência da República⁹⁹, e por presidente, no qual a temática da integração regional no âmbito do Mercosul fosse tratada. Desta forma, foram selecionados **discursos que versavam diretamente sobre o Mercosul**, bem como de encontros bilaterais realizados entre o Brasil e algum outro país sul-americano, sendo que nesta última ocasião foi executada uma busca por meio da palavra-chave “Mercosul” para verificar se e de que forma a temática da integração regional foi discutida.

De forma complementar, realizamos uma busca de discursos no *website* do Ministério das Relações Exteriores (MRE), buscando entender como as temáticas do Mercosul eram discutidas. No entanto, tais discursos encontrados não foram considerados na análise realizada por meio do *software* NVivo, sendo complementares à análise.

Já no que tange aos posicionamentos dos governos argentinos, as análises foram realizadas por meio de uma busca por discursos no *website* da Presidência *Casa Rosada*¹⁰⁰, por presidente, no qual a temática da integração regional no âmbito do Mercosul fosse tratada. Desta forma, foram selecionados discursos que versavam diretamente sobre o Mercosul, bem como de encontros bilaterais realizados entre a Argentina e algum outro país sul-americano, sendo que nesta última ocasião foi executada uma busca por meio da palavra-chave **Mercosur** para verificar se e de que forma a temática da integração regional foi discutida.

⁹⁸ Embora o foco neste capítulo seja a questão participativa nos regionalismos, optou-se por apresentar, de forma resumida, os resultados encontrados em outras agendas para além da questão participativa.

⁹⁹ Consultado em: [Biblioteca da Presidência da República — Biblioteca \(presidencia.gov.br\)](http://Biblioteca da Presidência da República — Biblioteca (presidencia.gov.br)).

¹⁰⁰ Consultado em: www.casarosada.gob.ar.

5.1 As agendas dos governos brasileiros em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Pós-hegemônico (2003-2015)

Nesta seção da tese analisamos os posicionamentos dos governos brasileiros em relação ao regionalismo no Mercosul durante o Regionalismo Pós-hegemônico (2003-2015).

5.1.1 O primeiro governo Lula (2003-2006)

Os mandatos presidenciais do ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva são entendidos como primordiais para que a conformação de uma nova agenda no contexto do Mercosul pudesse emergir, com destaque para o seu primeiro mandato, que foi responsável por produzir uma verdadeira guinada na agenda temática deste processo de integração regional, conforme já discorrido.

Encontramos 29 discursos proferidos por Lula. A partir da análise dos discursos realizados durante a sua primeira administração, nota-se que o maior percentual de seus proferimentos se relacionam com menções que apoiam o processo de integração regional (86 referências), apesar de evidenciarmos uma agenda equilibrada em direção ao Mercosul, principalmente entre as agendas econômicas, política e social, bem como entre as menções que realizam uma perspectiva histórica e futura do processo de integração regional, conforme demonstrado por meio das imagens abaixo:

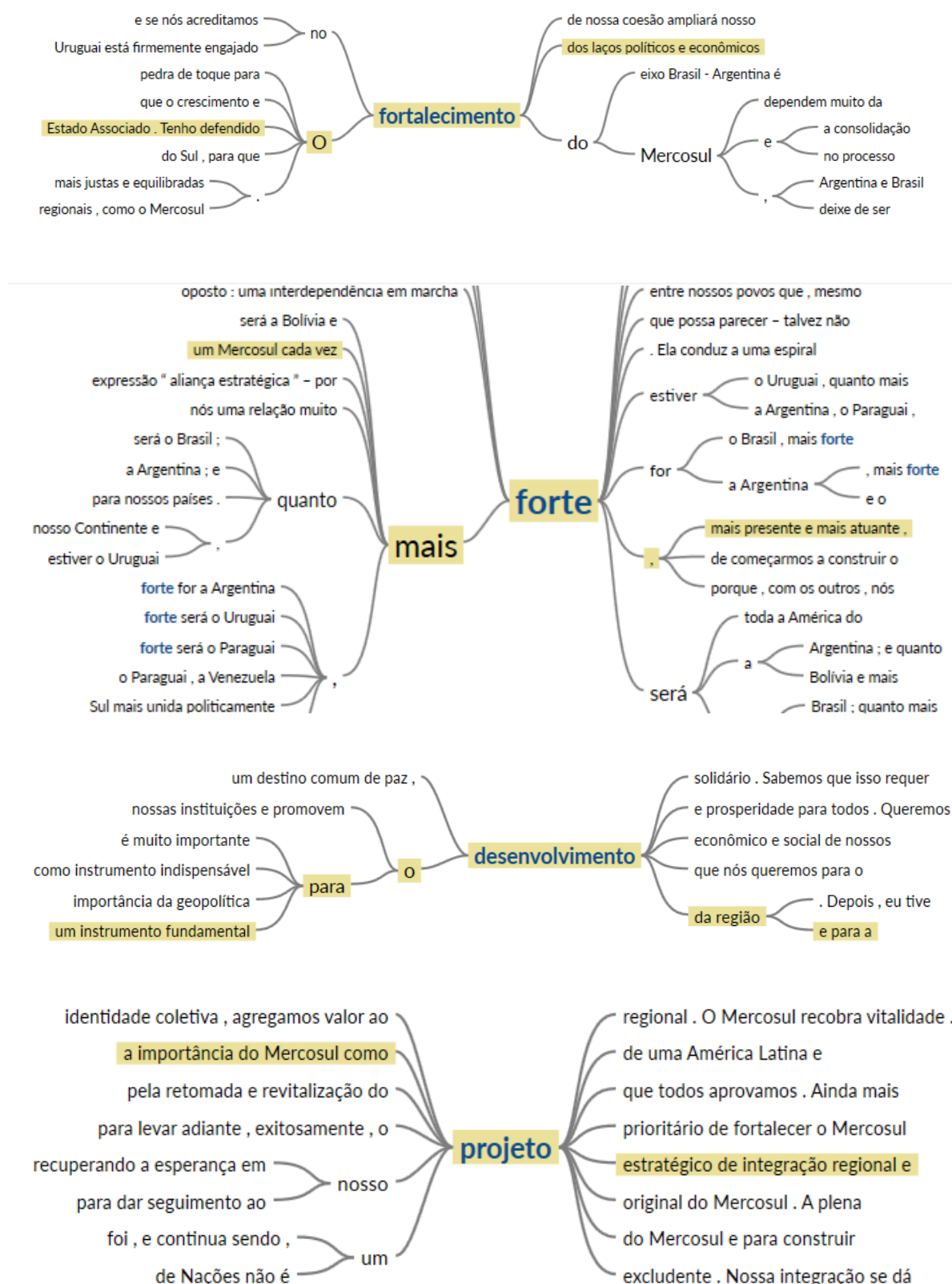
Figura 8 - Agendas prioritizadas durante o governo Lula (2003-2006)

Códigos		Pesquisar Projeto						
Nome	Arquiv	Referên	Criado em	Criado	Modificado e	Modificado		
Agenda econômica	4	63	01/03/2023 1	NGJ	02/03/2023 1	NGJ		
Agenda política e social	4	57	01/03/2023 1	NGJ	02/03/2023 1	NGJ		
Apoio à agenda participativa	4	26	01/03/2023 1	NGJ	02/03/2023 1	NGJ		
Apoio à integração regional	4	86	01/03/2023 1	NGJ	02/03/2023 1	NGJ		
Apoio à institucionalidade	4	24	01/03/2023 1	NGJ	02/03/2023 1	NGJ		
Integração de infraestrutura	4	24	01/03/2023 1	NGJ	02/03/2023 1	NGJ		
Perspectiva histórica e futura do processo de integra	4	51	01/03/2023 1	NGJ	02/03/2023 1	NGJ		

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na dimensão do apoio à integração regional, o presidente buscou elencar que o Mercosul se constitui como um processo de integração regional essencial para a inserção internacional dos países da região, defendendo o seu fortalecimento:

Figura 9 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Lula I

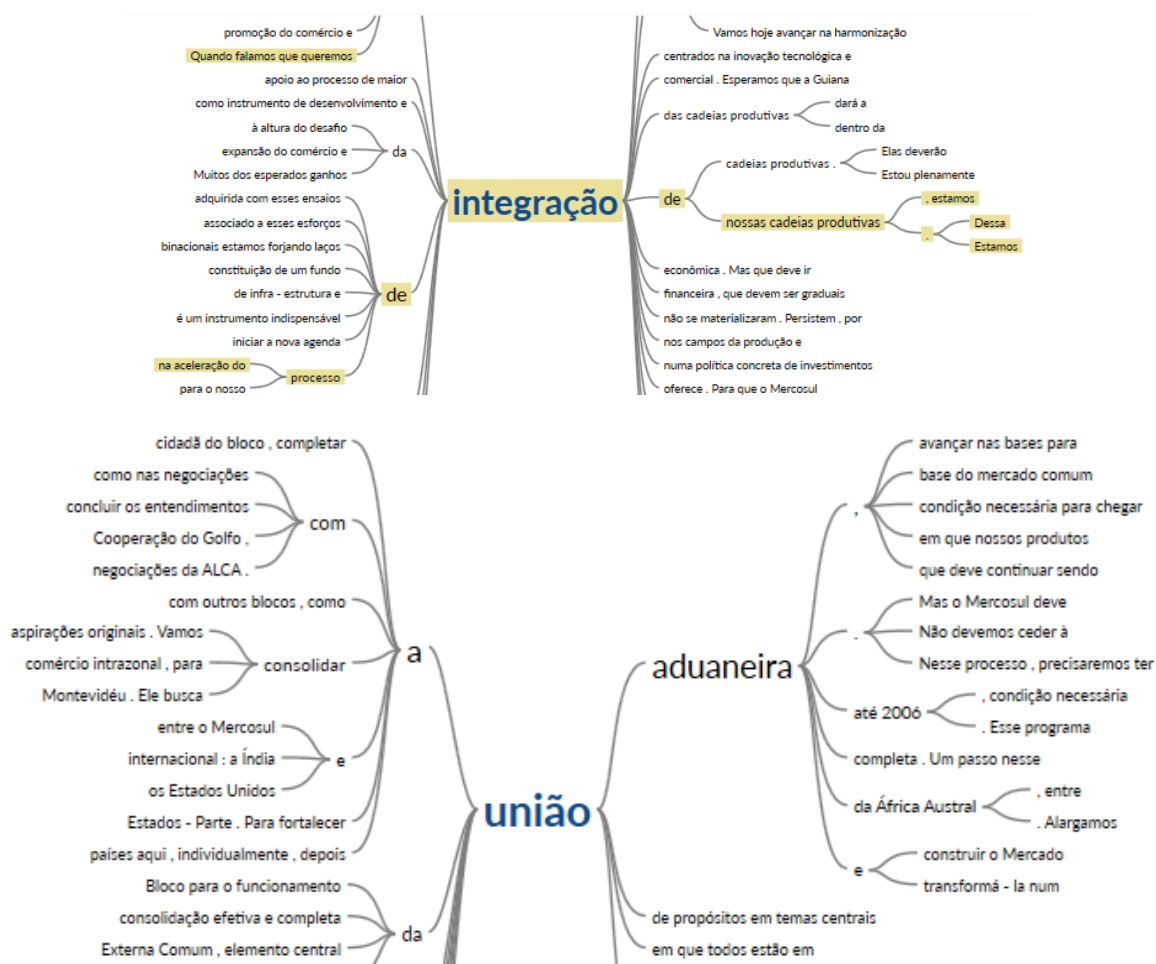


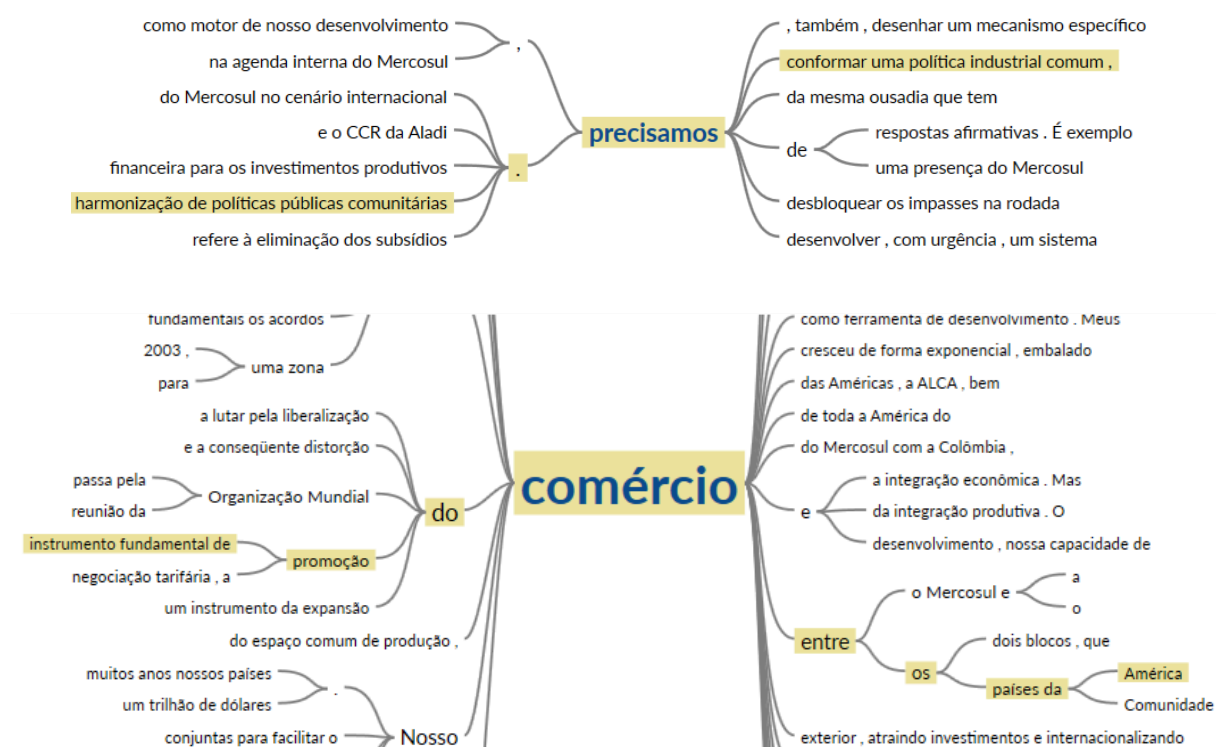
Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A partir desta última figura, nota-se algumas palavras que merecem destaque diante deste cenário, como **unidade**, **projeto**, **destino**. Em resumo, por meio de suas enunciações, o presidente brasileiro procurou demonstrar a importância desempenhada pelo Mercosul como elo entre os países da região, buscando o seu fortalecimento e consolidação.

No que tange à segunda agenda mais referenciada pelo presidente, a agenda econômica (63 referências), nota-se por meio de seus proferimentos, a preocupação com a aceleração da integração das cadeias produtivas - questão recorrentemente referenciada nos discursos dos atores governamentais dos Estados-membros do Mercosul; a defesa pela consolidação da união aduaneira e a importância da constituição de uma política industrial comum entre os países da região:

Figura 12 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Lula I





Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

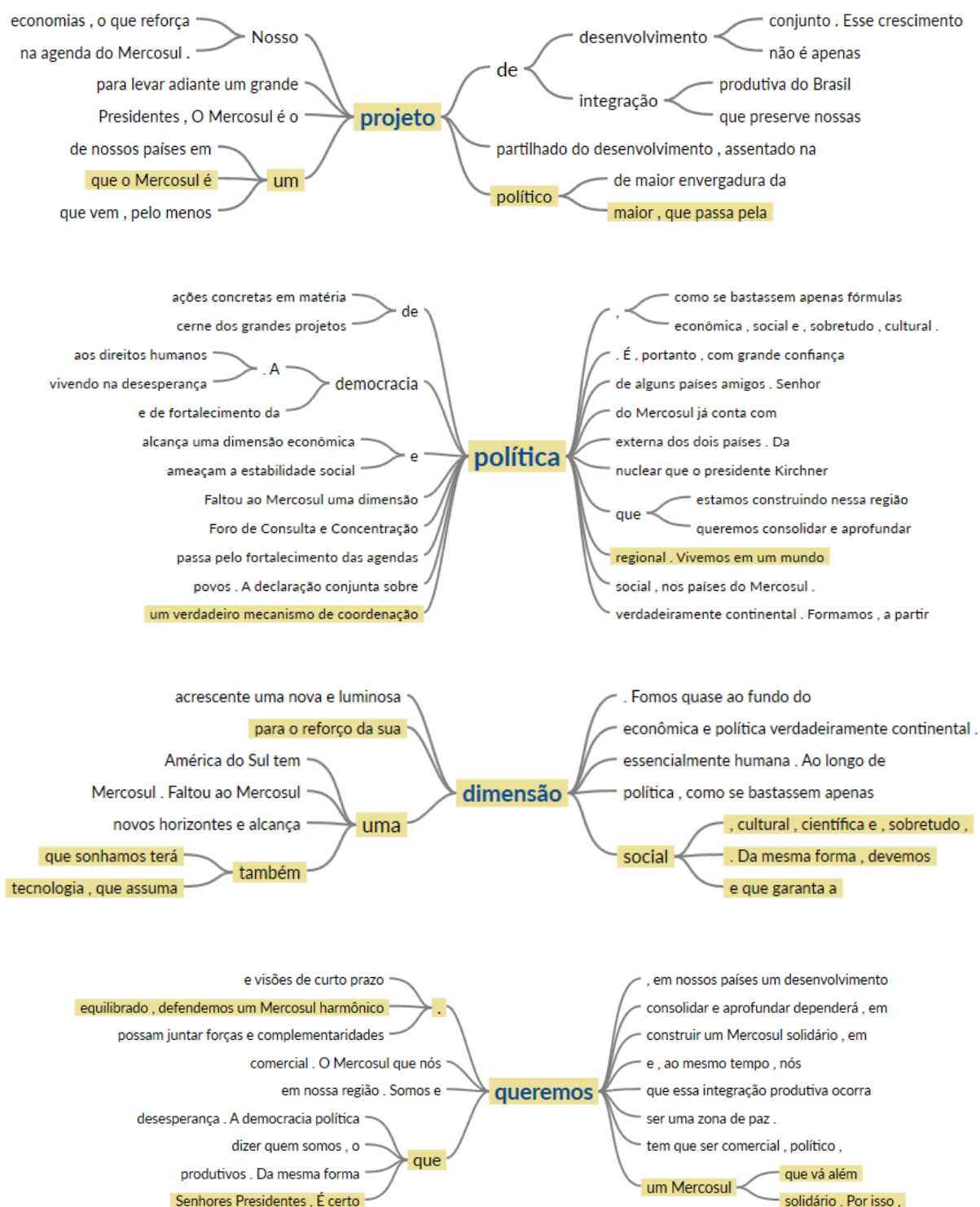
Apesar da recorrência de palavras que fazem alusão e estão intimamente relacionadas com as preocupações que marcaram o Regionalismo Aberto, como **investimentos**; **comércio**; **acordos comerciais** e **desenvolvimento**, nota-se neste momento a preocupação com o desenvolvimento econômico das economias menores, tendo em vista as assimetrias existentes entre os dois maiores sócios Argentina e Brasil e as duas menores economias, Paraguai e Uruguai, preocupação esta que culmina posteriormente na criação do FOCEM, por meio da decisão do CMC nº 45/04.

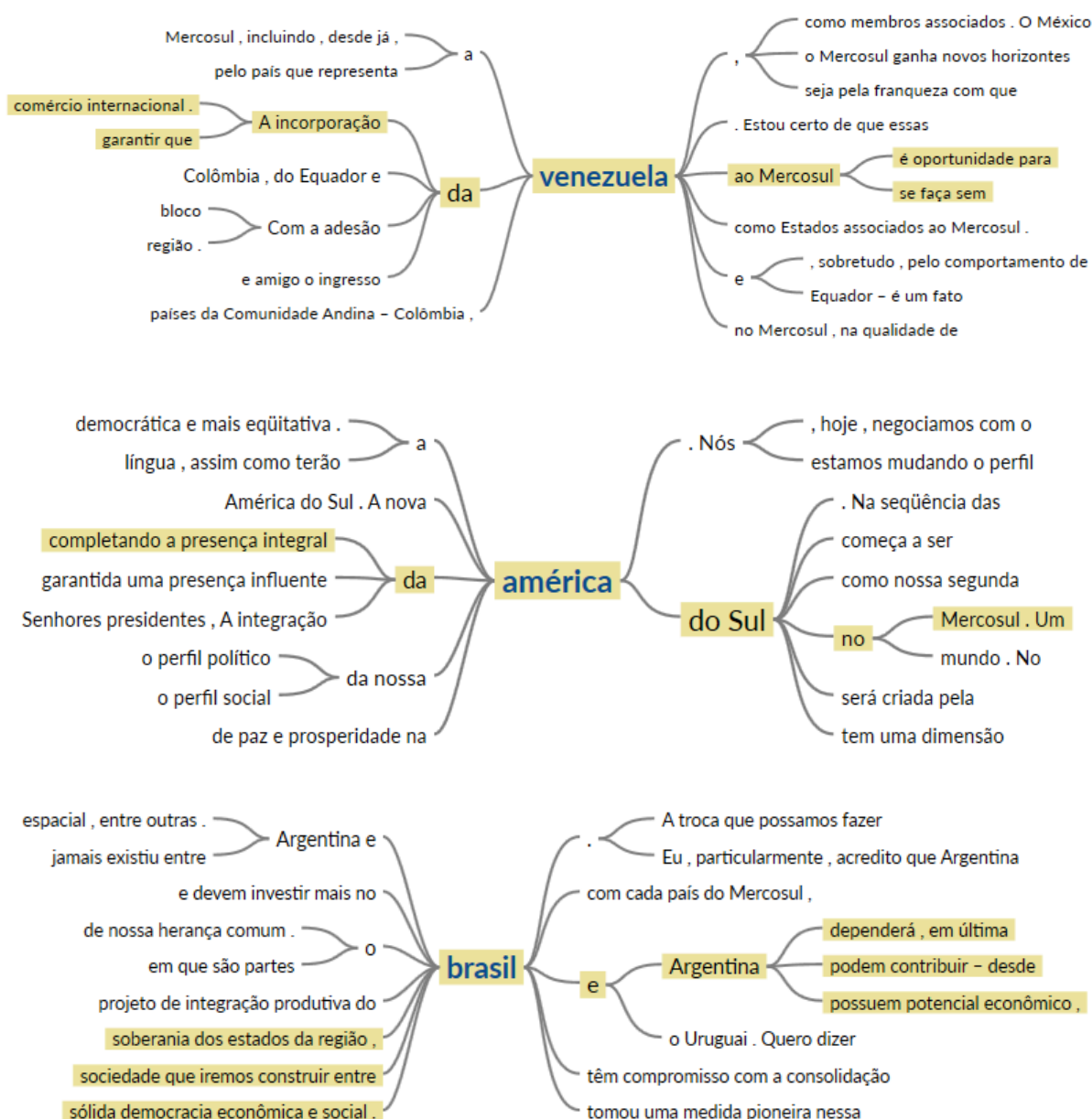
A terceira agenda que ganha maior notoriedade durante o primeiro mandato de Lula da Silva é a agenda política e social, na qual se observa a preocupação de que o Mercosul extrapole as suas funções mais elementares pelas quais foi gestado, ou seja, as dimensões econômicas e comerciais, permitindo com que as dimensões sociais e políticas ganhe maior visibilidade e destaque entre os assuntos prementes do processo de integração regional.

Entre as preocupações expressas por meio das falas, ressaltamos algumas como: a importância de que o Mercosul se amplie com vistas a abarcar uma maior presença na América do Sul - e neste sentido, a incorporação da Venezuela se fazia urgente para o início deste processo; a busca pela concretização de um Mercosul solidário, voltado não somente para questões meramente comerciais e econômicas, mas também devotado e preocupado com o desenvolvimento social dos povos dos Estados-membros e a importância do Mercosul

enquanto um foro privilegiado de concertação política entre os países da região. E nesta busca por reafirmar o papel assumido pelo Mercosul enquanto espaço eminentemente político, o presidente brasileiro buscou reafirmar as contribuições da Argentina e do Brasil, enquanto sólidas democracias:

Figura 13 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Lula I



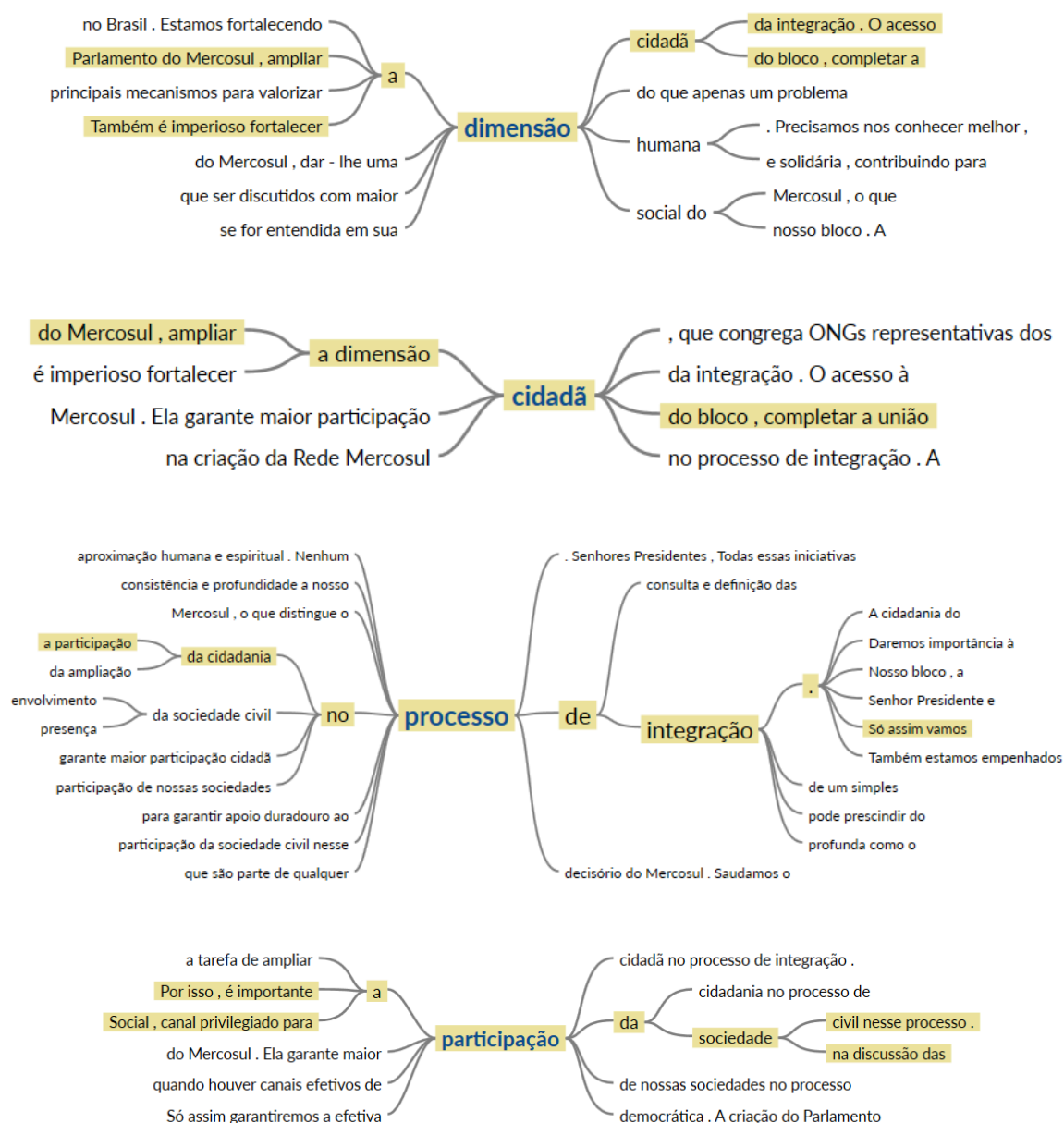


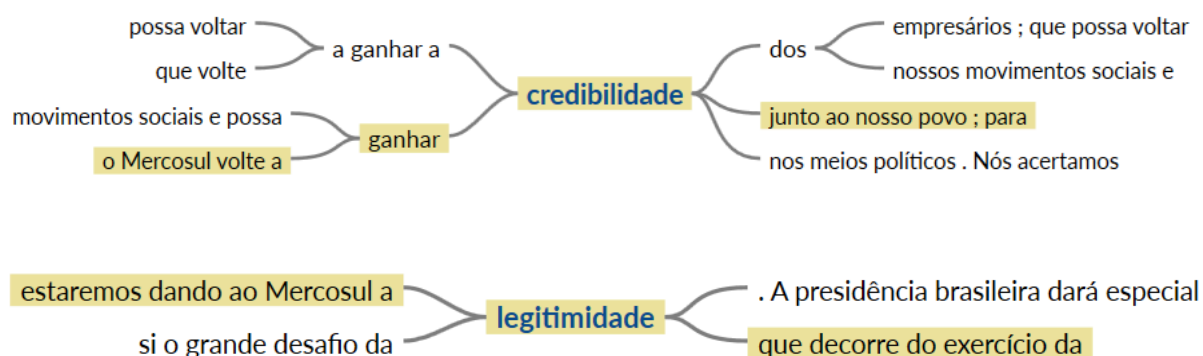
Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A partir da observação das palavras mais recorrentes nesta agenda, constatamos algumas outras questões dignas de serem ressaltadas, como a importância de que o processo de integração regional no Mercosul sirva como instrumento que busque concretizar mais direitos para os seus cidadãos; a ideia de que a região conforma uma comunidade e que a união entre os povos potencializa as oportunidades de influência da região em um cenário globalizado e de crescente interdependência; e conforme já dito, o interesse que o Mercosul ultrapasse as dimensões elementares sob as quais foi constituído, para abranger dimensões sociais, como a questão da integração em matéria educacional, por exemplo.

A quinta agenda que mais recebeu atenção do então presidente brasileiro em suas enunciações (26 referências) - e a mais importante para este trabalho -, são as menções que apoiam a agenda participativa. Lula buscou evidenciar nesta dimensão a importância do engajamento e envolvimento dos cidadãos no trato dos negócios públicos que são discutidos no âmbito do Mercosul, ressaltando que o processo de integração regional ganharia legitimidade e credibilidade com a ampliação das oportunidades de participação da sociedade civil. As palavras-chaves que buscaram enfatizar a importância desempenhada pela participação dos atores não-estatais no Mercosul são **fortalecer** e **ampliar** os canais de diálogo entre os atores governamentais e a cidadania:

Figura 15 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Lula I





Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Lula evocou a importância de que o processo de integração regional no Mercosul contemple a participação de atores não-estatais que vão desde empresários até os movimentos sociais. E neste sentido, defendeu o fortalecimento do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), importante espaço de interlocução entre os atores governamentais e os não-estatais, notadamente da classe empresarial:

Figura 16 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Lula I



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Por meio de suas falas, Lula recorreu a elementos culturais e identitários para ressaltar a importância de que o processo de integração regional chegue até a sociedade civil dos Estados-membros que conformam o Mercosul:

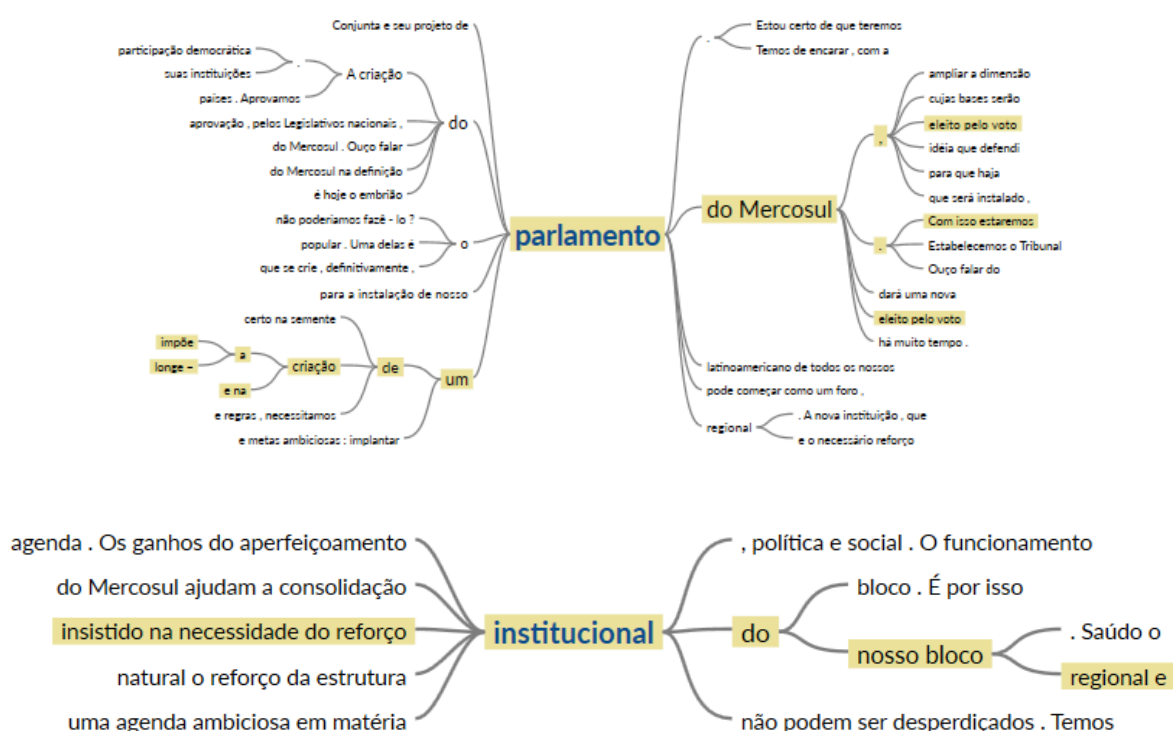
Estamos avançando além dos aspectos econômicos e comerciais para forjar uma verdadeira “cidadania do Mercosul”. Precisamos criar uma identidade regional genuína, um sentimento de que compartilhamos – em meio à riqueza de nossas diferenças - um destino comum. Estamos fazendo experiências inovadoras junto às comunidades de fronteira, criando os elementos básicos para a formação dessa cidadania alargada (Brasil, 2004).

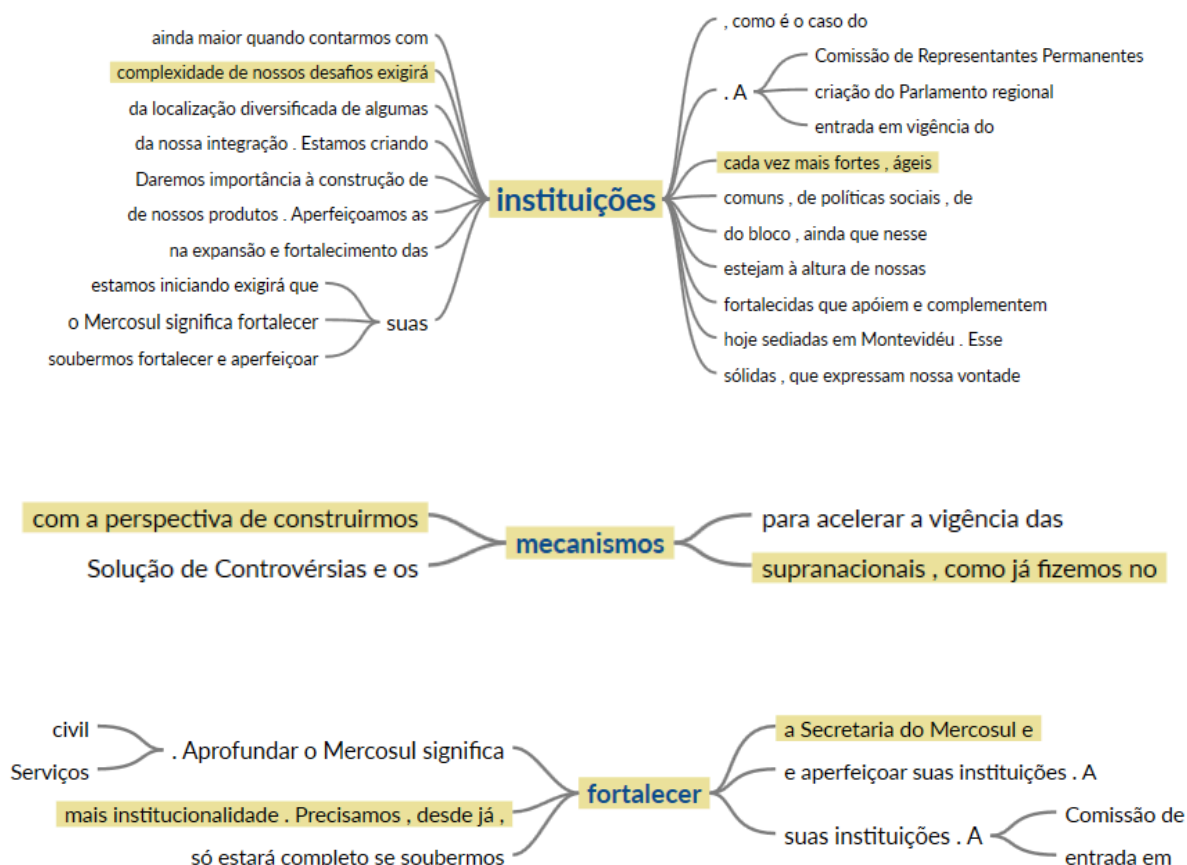
Embora a agenda participativa ocupe uma posição marginal nas atenções do ex-presidente brasileiro durante suas falas em relação ao Mercosul, nota-se que há uma preocupação de engajamento, ampliação e fortalecimento de mecanismos institucionais de

diálogos que permitam com que as sociedades civis dos Estados-membros tenham oportunidades de expressarem suas demandas, anseios e preferências em relação ao processo de integração regional, permitindo com o que o Mercosul resolva ou ao menos atenuar o seu déficit democrático, conferindo ao processo crescente credibilidade e legitimidade.

Por fim, com a mesma quantidade de referências (24 cada), aparecem as agendas de integração de infraestrutura e de apoio à institucionalidade. Entre as menções que se relacionam com a dimensão do apoio à institucionalidade, Lula buscou realçar a relevância e urgência da criação de um Parlamento no âmbito do Mercosul, eleito pelo voto direto, e tal preocupação está intimamente ligada com a questão da legitimidade e credibilidade do processo de integração regional. O presidente deixou claro sua perspectiva de que é preciso construir instituições fortes, ágeis e que ofereçam segurança jurídica aos países pertencentes ao Mercosul. E neste sentido, Lula defendeu inclusive a constituição de mecanismos supranacionais:

Figura 17 - Menções relacionadas à agenda de institucionalidade durante o governo Lula I





Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Enquanto defensor de um Mercosul máximo (Mariano, 2015), Lula deixou claro sua visão de que é necessário e urgente a consolidação e aprofundamento institucional no âmbito do processo de integração regional para que ele adquira maior robustez, o que é sintetizado pela seguinte frase:

Figura 18 - Menções relacionadas à agenda de institucionalidade durante o governo Lula I

Mais Mercosul significa , necessariamente , mais **institucionalidade** .

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

As palavras mais referenciadas nesta dimensão foram as seguintes:

pertencente ao Regionalismo Pós-hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2012; Grugel; Riggirozzi, 2009; Riggirozzi, 2012) ou Regionalismo Pós-liberal (Veiga; Ríos, 2007; Sanahuja, 2010), conforme já discutido.

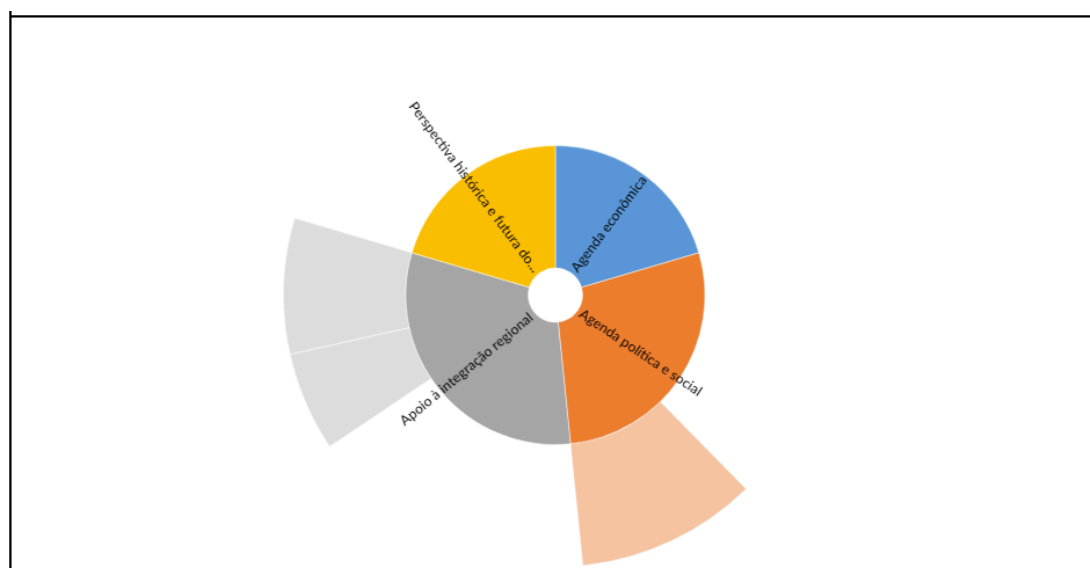
Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que a política externa brasileira naquele contexto buscou seguir uma estratégia de autonomia pela diversificação. Durante o governo de Lula, a política externa brasileira se caracterizou pela busca de um maior perfil no cenário regional e internacional. Para além de favorecer as relações regionais e colocá-la no topo da agenda brasileira, o então presidente buscou fortalecer as relações Sul-Sul, que foram entendidas como essenciais para buscar um maior poder de barganha nas negociações internacionais.

5.1.2 O segundo governo Lula (2007-2010)

Durante a segunda administração do presidente brasileiro Lula encontramos 24 discursos. A partir da análise realizada, pudemos notar, comparativamente com o primeiro mandato, que neste período (2007-2010), Lula realizou discursos menos longos e com uma agenda ainda mais equilibrada em termos de temática, sem grandes disparidades entre as agendas. A figura abaixo sintetiza os resultados encontrados a partir da codificação dos discursos realizados:

Figura 22 - Agendas priorizadas durante o governo Lula (2007-2010)

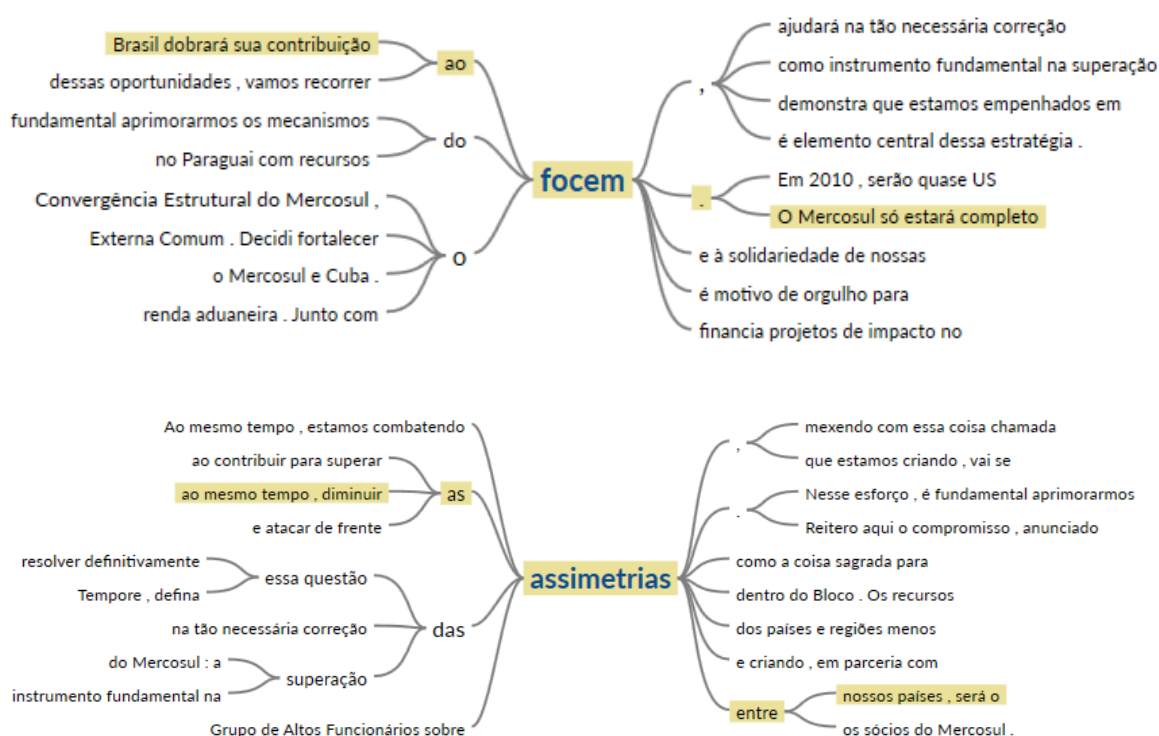
Códigos		Pesquisar Projeto						
 Nome		Arquiv	Referên	Criado em	Criado	Modificado e	Modificado	
 Agenda econômica		4	38	02/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 1	NGJ	
 Agenda política e social		4	32	02/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 1	NGJ	
 Apoio à agenda participativa		4	20	02/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 1	NGJ	
 Apoio à integração regional		4	32	02/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 1	NGJ	
 Apoio à institucionalidade		3	11	02/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 1	NGJ	
 Integração de infraestrutura		4	15	02/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 1	NGJ	
 Perspectiva histórica e futura do processo de integra		4	38	02/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 1	NGJ	



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Neste momento, as agendas econômicas e o que cunhamos como perspectiva histórica e futura do processo de integração regional contam com 38 referências cada. Como destaque para a agenda econômica, há o anúncio de que o país dobraria suas contribuições ao FOCEM e a preocupação em assegurar mecanismos que atenuem as assimetrias econômicas entre os sócios do Mercosul:

Figura 23 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Lula II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Já na dimensão da perspectiva histórica e futura do processo de integração regional, Lula buscou elencar a importância desempenhada pela parceria estratégica entre o Brasil e a Argentina para o relançamento do Mercosul, e neste sentido, a atuação ao lado de Néstor Kirchner, teria sido essencial. Outras menções tenderam a enfatizar as conquistas que foram propiciadas durante a primeira gestão do presidente brasileiro em relação ao Mercosul, bem como os desafios ainda pendentes:

Figura 24 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Lula II

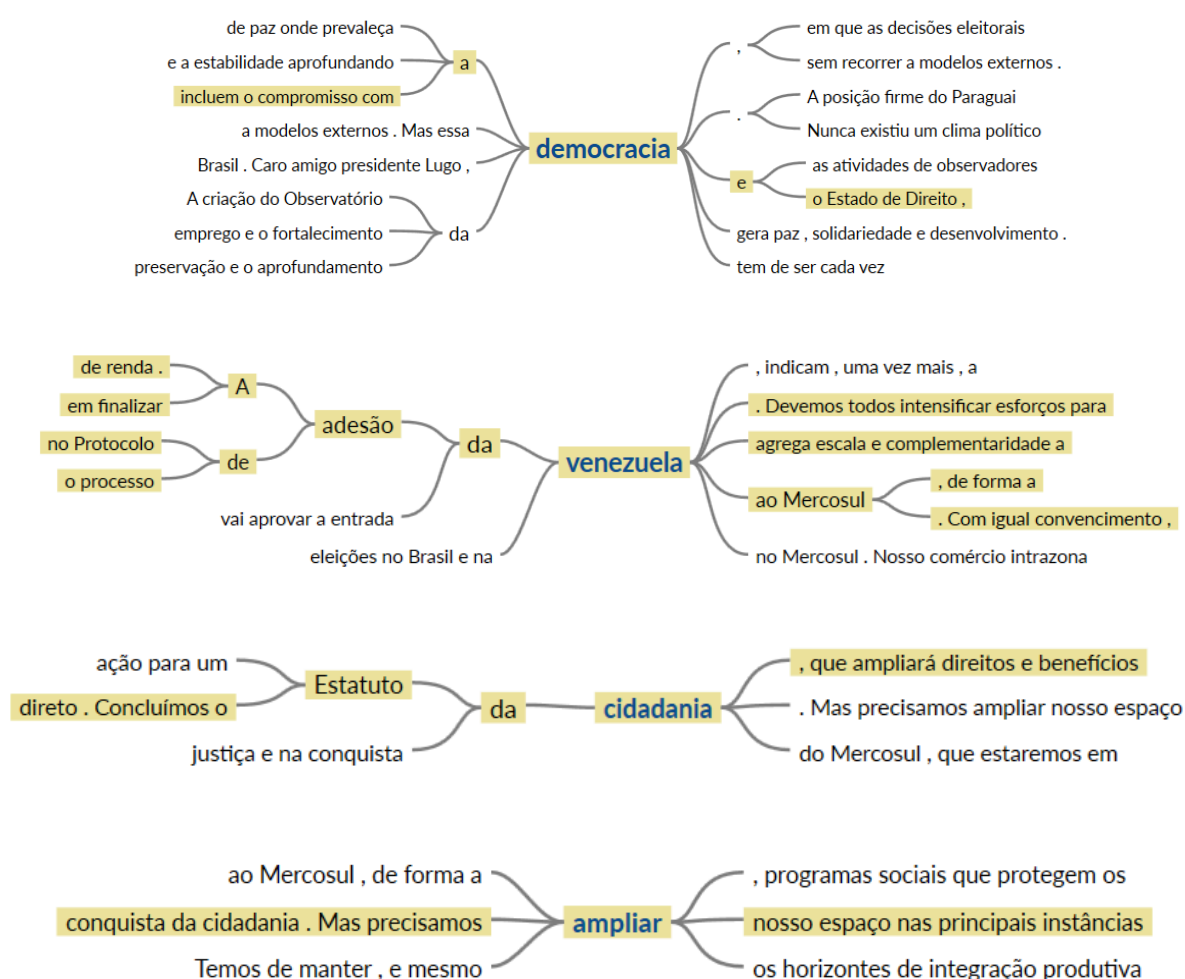


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Apesar das críticas e dos percalços encontrados durante o seu primeiro mandato, Lula buscou ressaltar a importância da manutenção da coesão e união entre os países que conformam o Mercosul para permitir que o bloco avance. Uma das frases mais recorrentes neste momento é que apesar das divergências, o Mercosul teria avançado.

A agenda política e social e de apoio à integração regional contabilizaram 32 referências cada. No que tange à agenda política e social, Lula buscou ressaltar o compromisso e o papel primordial desempenhado pelo Mercosul na observância do regime democrático e do Estado de Direito, o que contribuiu para um clima de paz na região. Outras menções insistem na importância da inclusão definitiva da Venezuela como país membro ao Mercosul; enuncia o logro alcançado pela conclusão do Estatuto da Cidadania e da necessidade de ampliação do Mercosul como instrumento de concertação política que permita com que o bloco assuma um maior protagonismo no cenário internacional:

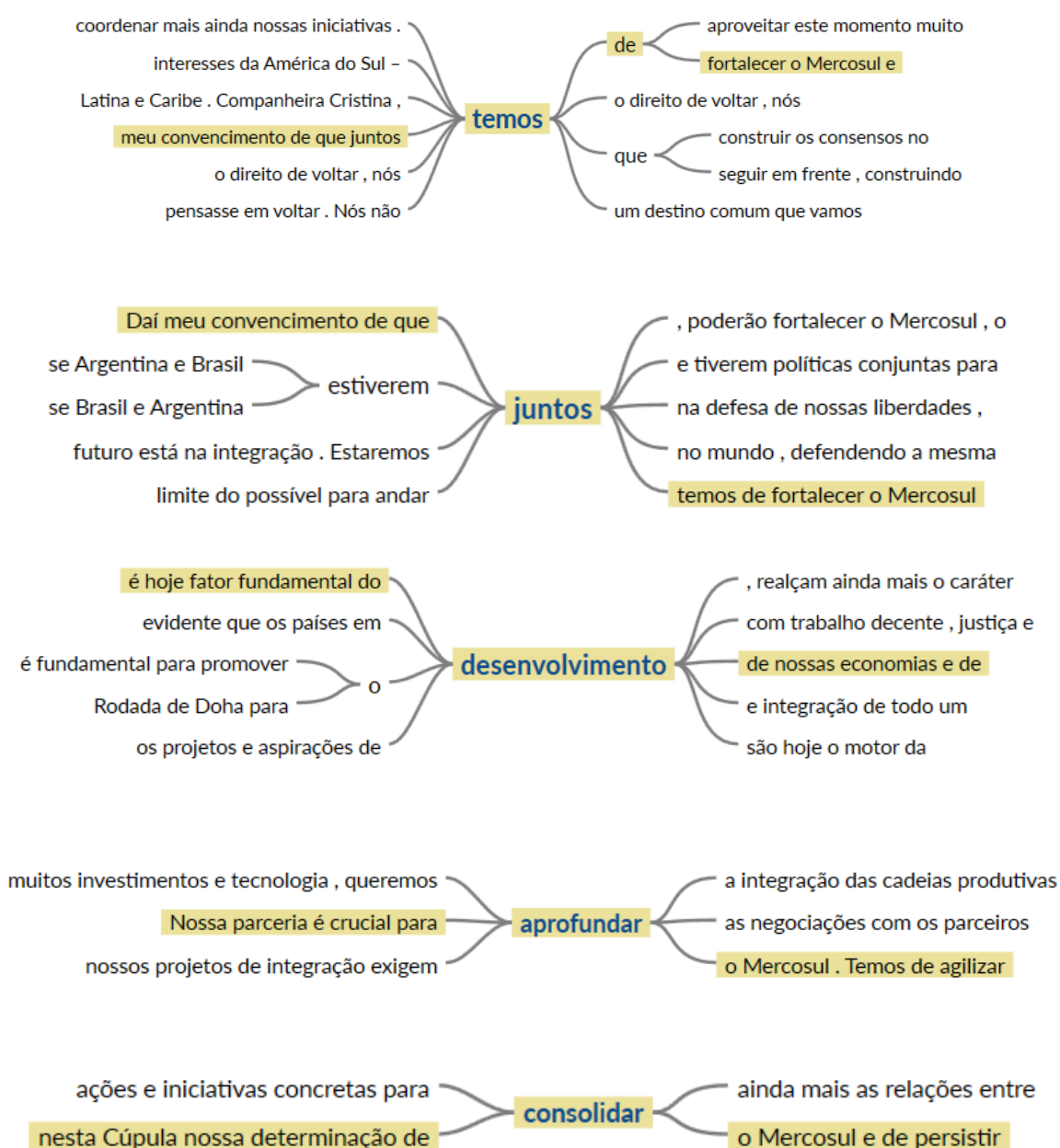
Figura 25 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Lula II

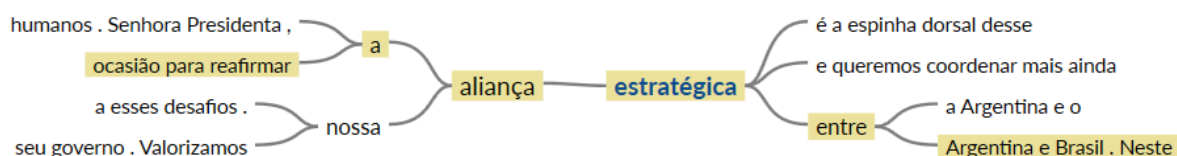


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na dimensão do apoio à integração regional, Lula enfatizou o compromisso do país em manter a integração regional, notadamente o Mercosul, como primordial para a agenda de política externa brasileira, assumindo o empenho em buscar o seu aprimoramento e fortalecimento, tendo em vista sua importância em termos econômicos, políticos e sociais. Neste sentido, Lula deixou claro a importância estratégica da parceria entre a Argentina e o Brasil para o fortalecimento do bloco:

Figura 26 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Lula II

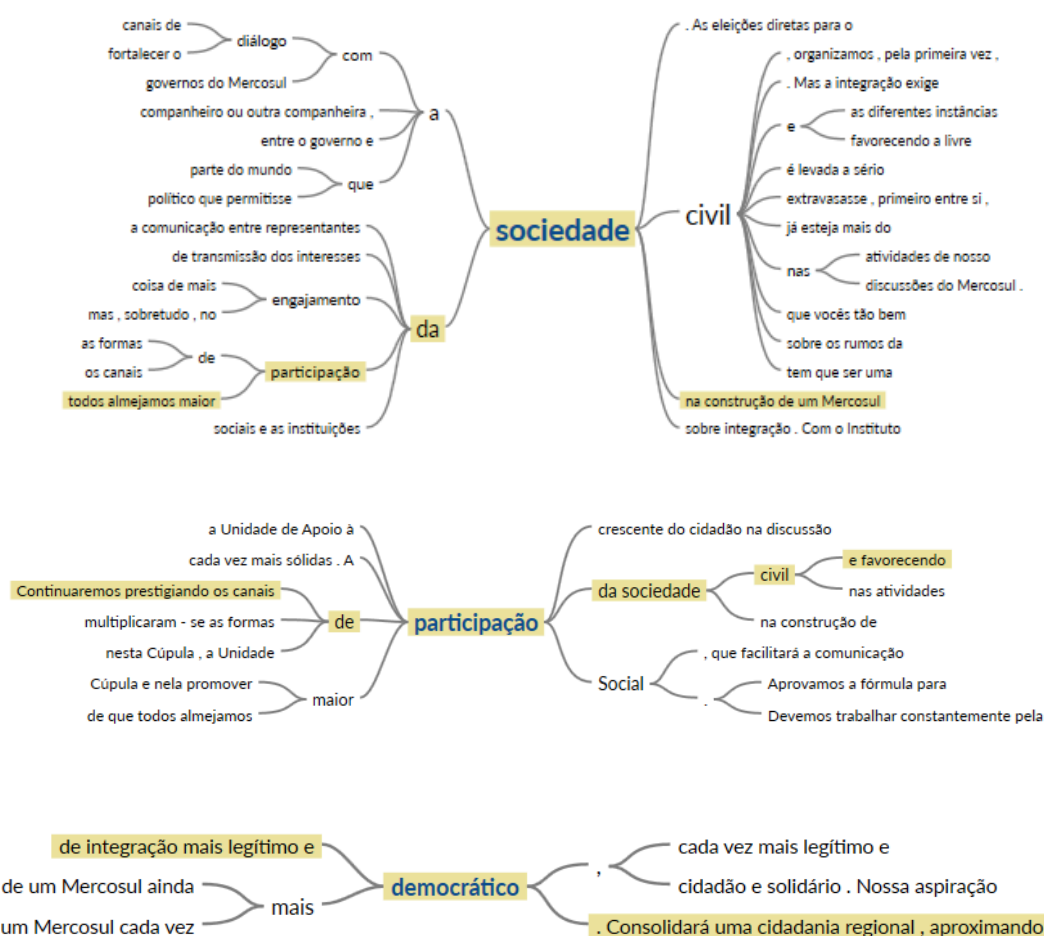




Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Posteriormente, com 20 referências, possuímos as menções que fazem alusão de apoio à agenda participativa, temática central deste trabalho. Nesta dimensão, Lula continuou a ressaltar a importância desempenhada por uma maior participação da sociedade civil nas discussões e gestão das questões públicas tratadas no âmbito do Mercosul, propiciando que o processo de integração regional seja mais democrático e legítimo perante os cidadãos dos Estados-membros:

Figura 27 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Lula II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

O ex-presidente brasileiro deixou claro que a ideia de fortalecimento e aprimoramento das relações entre os atores governamentais e os não-estatais é fruto de um processo de pressão exercido pelos movimentos sociais brasileiros:

Não vou dizer muitas palavras, apenas quero dizer para vocês que este é um passo que, na verdade, é uma conquista do movimento social do Mercosul, sobretudo do movimento social brasileiro, que há muito tempo tem reivindicado à gente criar essa coisa de mais engajamento da sociedade civil nas discussões do Mercosul. Só os Estados discutindo, eu penso que sempre haverá a possibilidade de deixarmos alguns assuntos importantes, a cada vez que nos reunimos. Já é sabido e já foi dito aqui por vários companheiros que o Mercosul precisa extrapolar a visão de que somos um fórum em que se discute a questão comercial, a questão tributária. Muitas vezes os companheiros, que já eram amigos antes de nós sermos dirigentes deste país, deixaram de conversar porque não criamos um instrumento político que permitisse que a sociedade civil extravasasse, primeiro entre si, e depois para os governantes, aquilo que ela compreende que seja melhor (Brasil, 2008).

Outra questão que Lula enfatizou é a importância da criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), em 2010, que permitiria um melhor diálogo entre os atores governamentais e os não-estatais. Outro programa referenciado é a criação, no âmbito da política doméstica, do Mercosul Social e Participativo, em 2008, que buscou produzir um maior engajamento da sociedade civil em relação às questões de política externa, notadamente em direção ao Mercosul.

O Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP) foi instituído por meio do Decreto nº 6.594/2008 e tinha como objetivo aproximar os cidadãos em matéria de política externa. As últimas informações encontradas a respeito do Programa mostram que o mesmo teria realizado sua última edição em 2015 (Brasil, 2015b). Faria (2017) pontua que o PMSP tem suas origens nos mecanismos que foram implementados alguns anos antes, como o Programa Somos Mercosul, que foi anunciado durante a presidência *pro tempore* uruguaia em 2005. Em consonância com a existência deste programa, realizaram-se ainda de forma informal - as Cúpulas Sociais, o que permitiu com que cada país desenvolvesse estratégias nacionais para a discussão junto à sociedade civil de temáticas que permeiam o processo de integração regional.

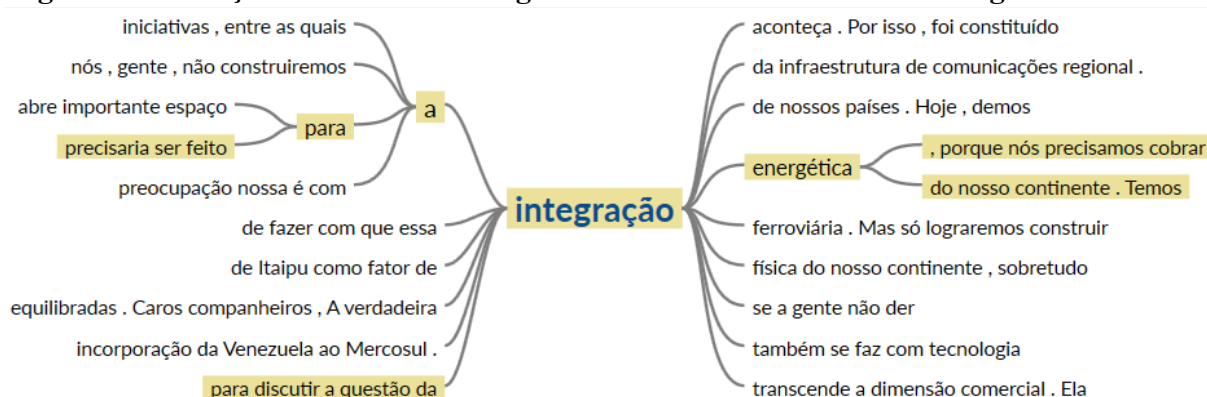
Foi neste sentido que ao longo de 2006 ocorreram os chamados Encontros sobre o Mercosul, que no Brasil foram realizados principalmente nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Tendo em vista o espaço de discussão constituído e a articulação realizada por membros da sociedade civil, fomentou-se uma ideia de que deveria existir um espaço institucionalizado no qual os atores governamentais e os não-estatais pudessem realizar

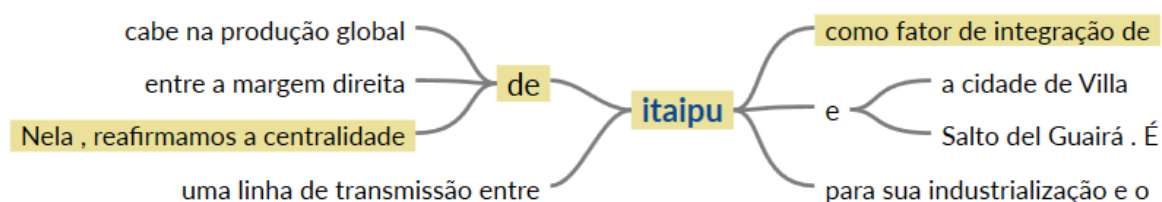
discussões sobre assuntos ligados à integração regional. Desta forma, a criação do PMSP resulta deste processo de pressão para a institucionalização de um canal de diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil no trato das temáticas públicas que povoam o processo de integração regional no Mercosul. Faria (2017) pontua que o espaço se constituiu enquanto promotor de *accountability*, permitindo com que houvesse uma melhora da transparência em relação às ações estatais no que tange ao processo de integração regional.

A busca pelo aumento do engajamento e participação da sociedade civil no Mercosul, durante os governos de Lula da Silva, é consonante com o observado no nível doméstico. Bezerra (2020) mostra em seu estudo que foram nos governos Lula em que houve um maior número de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas sendo criados, quando analisada a trajetória histórica pré-1980 até a gestão de Michel Temer. De acordo com a argumentação da autora, o incentivo para a implementação de políticas participativas durante os governos petistas se explica por sua forte vinculação com os movimentos sindicais e populares, no qual há uma articulação entre inclusividade da sociedade civil e a produção de políticas públicas redistributivas, o que permite a inclusão de demandas e reivindicações de setores historicamente marginalizados. Para além disto, em uma perspectiva mais pragmática, o engajamento com a sociedade civil é pensado como uma forma de aumento da governabilidade do partido, o que se relaciona com a sua capacidade de governar, implementar sua agenda política e permanecer no poder.

Por fim, em relação à agenda de integração de infraestrutura (15 menções), nota-se uma continuidade da preocupação, principalmente, em relação à questão energética e da importância da construção de obras que permitam a integração física entre os países como ferramenta essencial para o desenvolvimento socioeconômico da região:

Figura 28 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Lula II

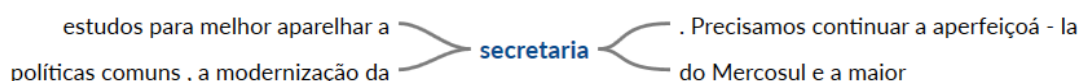




Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Por fim, na última dimensão de apoio à institucionalidade (11 menções), o ex-presidente brasileiro insistiu na importância do aprimoramento e consolidação da Secretaria do Mercosul, permitindo com que esta realize as suas atividades de forma mais autônoma:

Figura 29 - Menções relacionadas à agenda de institucionalidade durante o governo Lula II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Interessante notar como o discurso da importância em torno de um aprofundamento institucional, que está relacionado em conceder autonomia para as instituições regionais e, criar, portanto, instituições supranacionais, começa paulatinamente a perder força e desaparecer ao longo dos governos Lula, o que tendeu a reforçar a lógica institucional existente que concentra o poder decisório em torno dos atores governamentais, permitindo pouca ou nenhuma influência para a sociedade civil nas decisões em torno das questões regionais no Mercosul.

5.1.3 O primeiro governo Dilma (2011-2014)

No que tange à primeira gestão de Dilma, encontramos 14 discursos. Tendo em vista a guinada produzida pelo relançamento do Mercosul no começo dos anos 2000, no qual o presidente brasileiro Lula em consonância com o argentino Néstor Kirchner foram as duas grandes figuras políticas responsáveis pela liderança deste processo, o primeiro governo de

Dilma Rousseff tendeu a apresentar uma agenda mais pragmática e voltada para as questões econômicas, conforme podemos observar a partir da análise realizada:

Figura 30 - Agendas prioritizadas durante o governo Dilma (2011-2014)

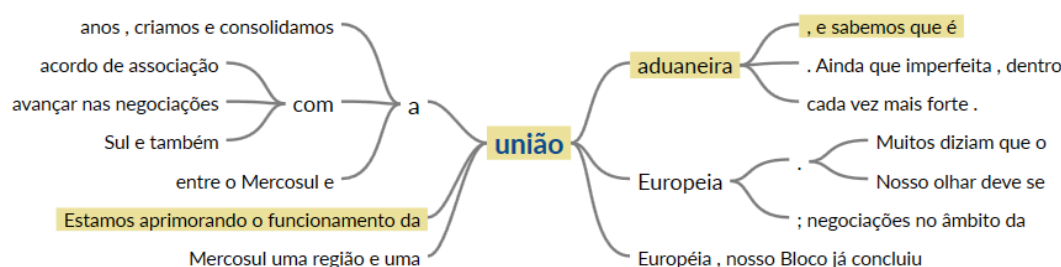
Códigos		Pesquisar Projeto						
Nome	Arquiv	Referên	Criado em	Criado	Modificado e	Modificado		
Agenda econômica	4	37	03/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 2	NGJ		
Agenda política e social	4	31	03/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 2	NGJ		
Apoio à agenda participativa	4	10	03/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 2	NGJ		
Apoio à integração regional	4	21	03/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 2	NGJ		
Apoio à institucionalidade	1	1	03/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 2	NGJ		
Integração de infraestrutura	3	5	03/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 2	NGJ		
Perspectiva histórica e futura do processo de integra	4	29	03/03/2023 2	NGJ	03/03/2023 2	NGJ		

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Dentro da agenda econômica (37 menções), um discurso que ganha notoriedade neste momento é sobre a importância desempenhada pela integração regional, notadamente o Mercosul, para enfrentar um contexto de crise econômica mundial, visando o fortalecimento do funcionamento da união aduaneira e a integração das cadeias produtivas:

Figura 31 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Dilma I

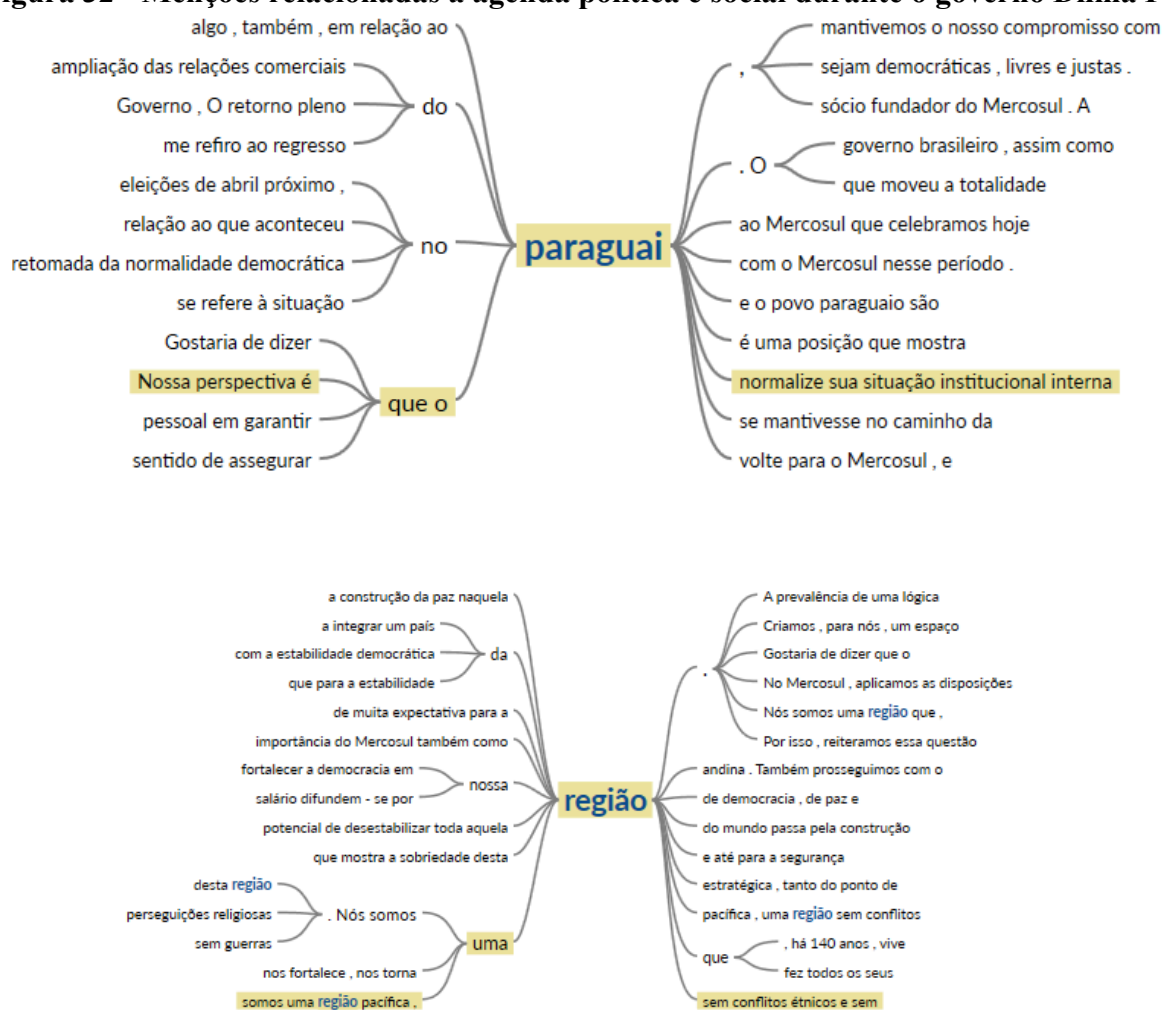




Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Logo em seguida, com 31 menções, aparece a agenda política e social. Nesta agenda, destacamos a crise política vivenciada no Paraguai em 2012 e a busca regional por sua resolução, na qual se enfatiza a importância da observância dos princípios democráticos para que a região se mantenha estável e livre de conflitos:

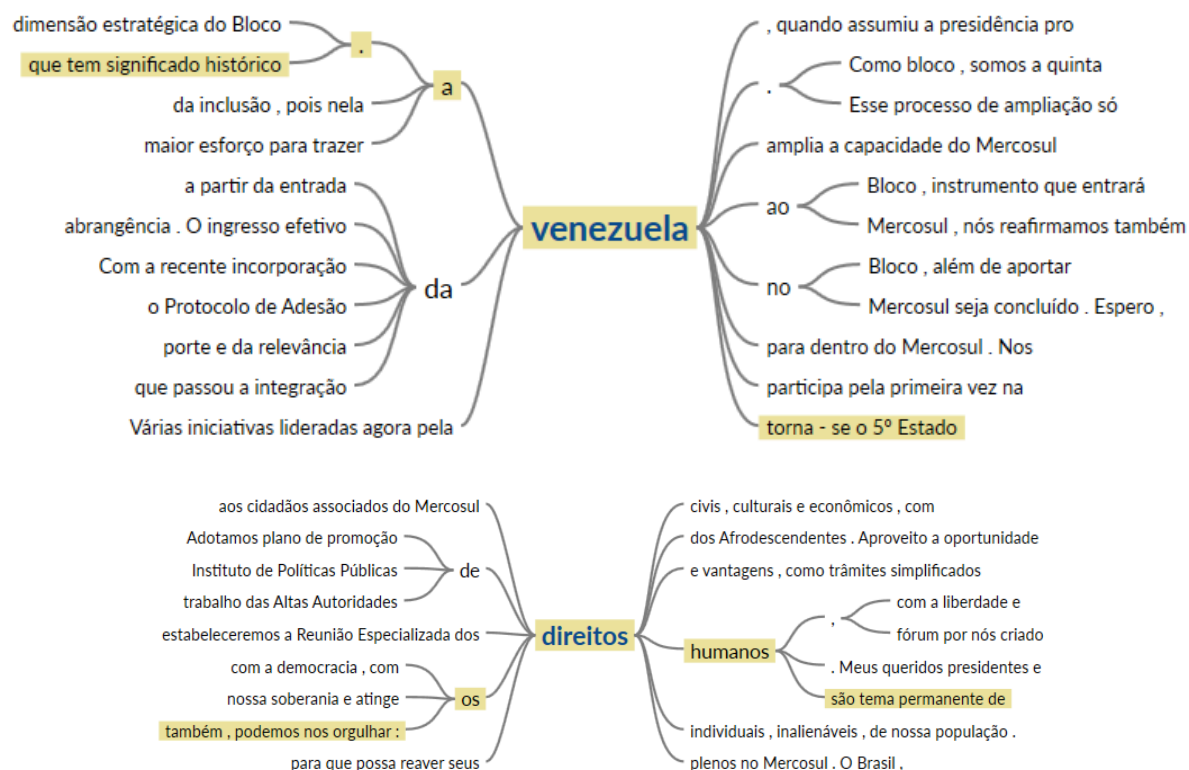
Figura 32 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Dilma I



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Outras questões que ganharam destaque neste momento são o ingresso da Venezuela como Estado-membro do Mercosul e a afirmação de que a agenda dos direitos humanos se constitui enquanto basilar para o processo de integração regional:

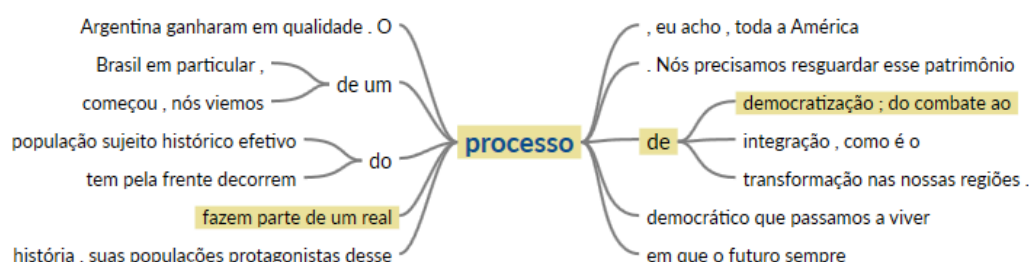
Figura 33 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Dilma I



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Em terceiro lugar (29 menções), visualizamos a agenda de perspectiva histórica e futura do processo de integração regional, na qual a ex-presidenta buscou enfatizar a função essencial da parceria entre a Argentina e o Brasil, com destaque para o papel desempenhado por Lula e Kirchner no processo de revitalização do Mercosul no começo dos anos 2000. Neste sentido, a aproximação entre os dois países via Mercosul teria contribuído para uma crescente democratização da região:

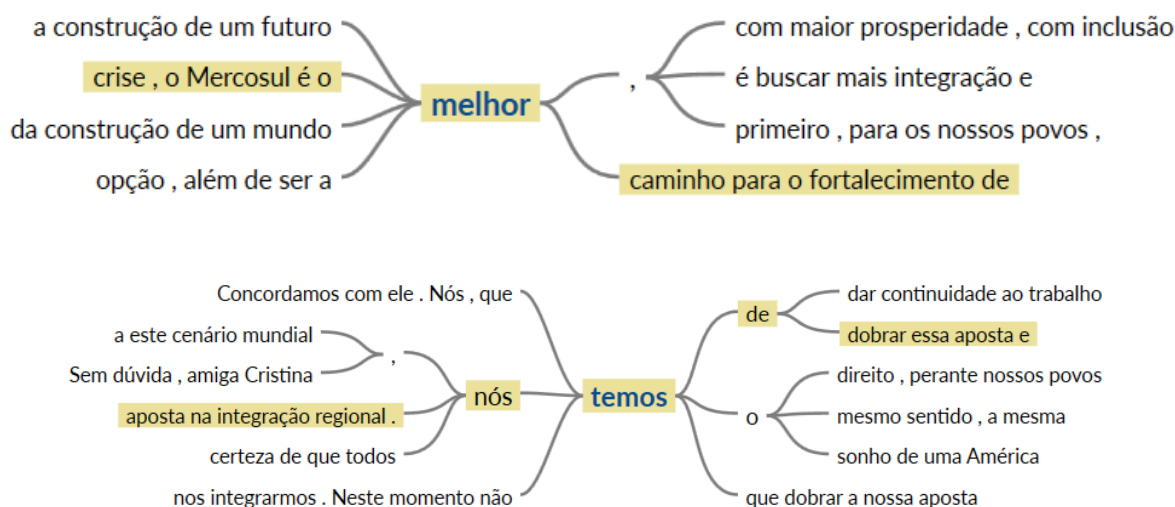
Figura 34 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Dilma I



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na agenda de apoio à integração regional (21 menções), Dilma buscou salientar a indispensabilidade do Mercosul em um cenário de crescente interdependência, em especial em um momento de crise econômica, e que neste sentido o aprofundamento do processo de integração regional se constituiria como o cerne para a superação deste cenário:

Figura 35 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Dilma I

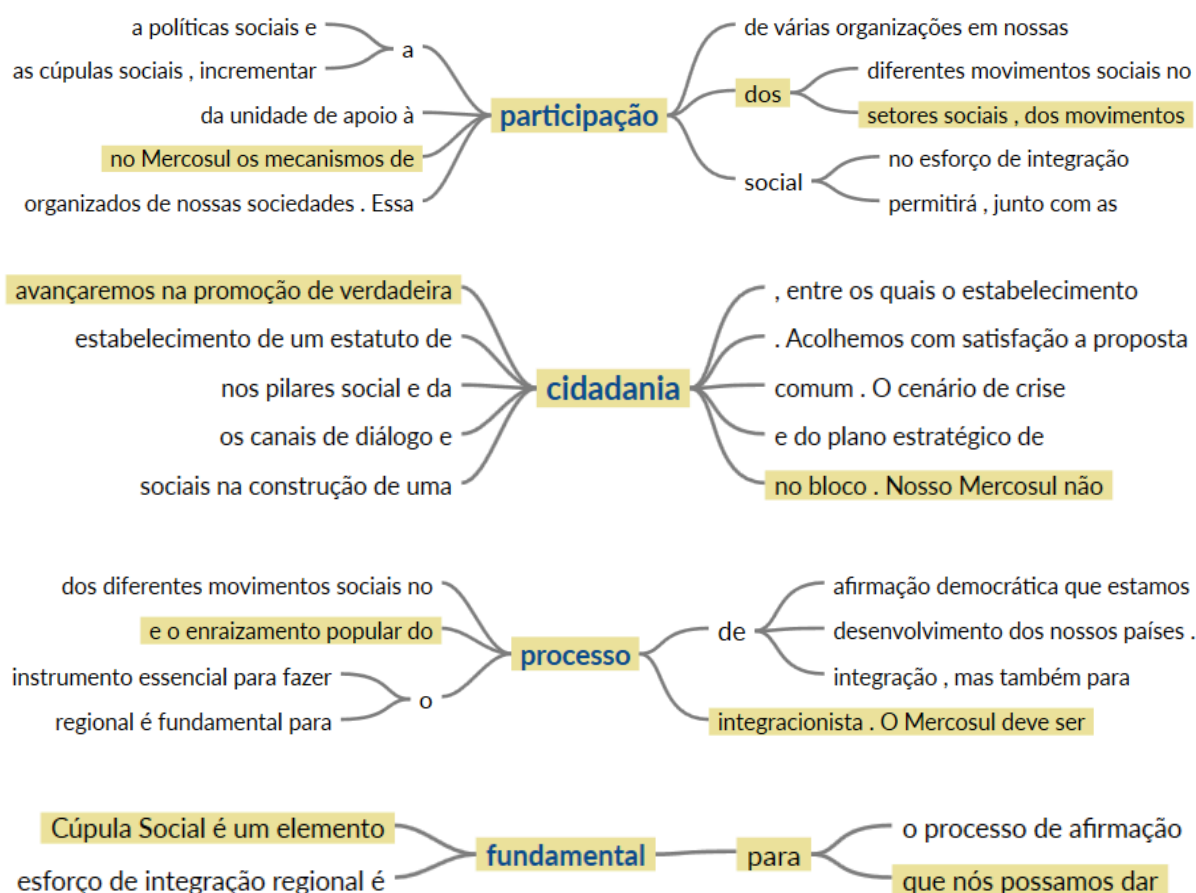


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Central para o nosso trabalho, no que se refere às menções de apoio à agenda participativa (10 menções), a ex-presidenta brasileira, por meio de suas enunciações, demonstrou sua preocupação de que o processo de integração regional tivesse um enraizamento popular, melhorasse sua dimensão cidadã por meio de uma maior participação de diferentes segmentos da sociedade civil e adquirisse maior legitimidade, bem como atestou

seu apoio para as Cúpulas Sociais, mecanismo participativo que se tornou institucionalizado no âmbito do Mercosul a partir de 2012:

Figura 36 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Dilma I



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Interessante notar que entre algumas das 50 palavras mais recorrentes em seus discursos nesta dimensão são **empresários** e **empresariais**, remetendo-se à classe empresarial, ou seja, nota-se uma preocupação especial de que tais atores ligados aos interesses econômicos possam expressar suas reivindicações e demandas por meio de canais institucionalizados de diálogo:

devotasse maiores esforços para o âmbito doméstico, o que causou uma paulatina retração do país na esfera das relações regionais. Tal crise acentuou-se ainda mais durante o segundo mandato governamental de Dilma Rousseff, conforme discutiremos a seguir.

5.1.4 O segundo governo Dilma (2015-2016)

Tendo em vista o curto e conturbado período político, foram encontrados apenas dois discursos da segunda administração da ex-presidenta brasileira que se relacionam com o Mercosul. Dilma Rousseff foi reeleita em 2014 e assumiu o segundo mandato no ano seguinte em um momento de conturbação - devido à crise econômica - que associado com uma crise política, culminou com a sua destituição do cargo em 2016 por meio de um *impeachment*.

Encontramos poucos discursos neste momento, tendo em vista o breve recorte temporal. No entanto, a partir da análise podemos visualizar que a agenda econômica assumiu mais uma vez sua proeminência:

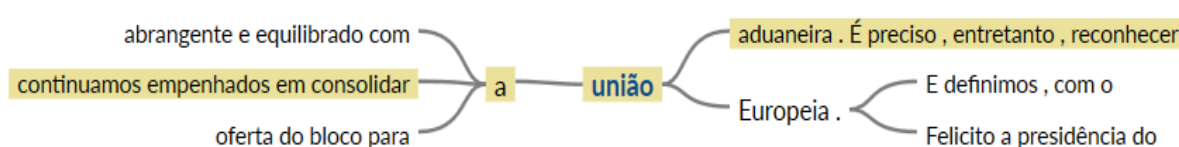
Figura 38 - Agendas priorizadas durante o governo Dilma (2015-2016)

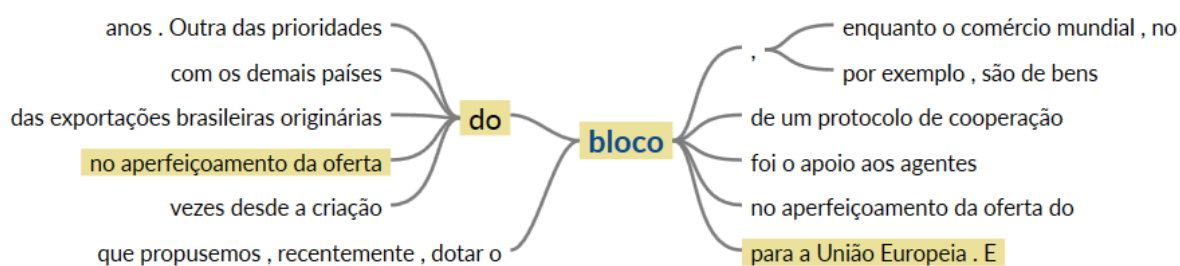
Códigos							
Nome	Arquivo	Referência	Criado em	Criado p	Modificado em	Modificado p	
Agenda econômica	1	7	04/03/2023 16:	NGJ	04/03/2023 17:	NGJ	●
Agenda política e social	1	4	04/03/2023 16:	NGJ	04/03/2023 17:	NGJ	●
Apoio à agenda participativa	1	1	04/03/2023 16:	NGJ	04/03/2023 17:	NGJ	●
Apoio à integração regional	1	4	04/03/2023 16:	NGJ	04/03/2023 17:	NGJ	●
Apoio à institucionalidade	0	0	04/03/2023 16:	NGJ	04/03/2023 16:	NGJ	●
Integração de infraestrutura	0	0	04/03/2023 16:	NGJ	04/03/2023 16:	NGJ	●
Perspectiva histórica e futura do processo de integração r	1	3	04/03/2023 16:	NGJ	04/03/2023 17:	NGJ	●

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Tendo em vista o cenário de crise econômica, as principais enunciações giraram em torno da necessidade de ampliação das relações comerciais de investimentos entre os países da região, a adoção de medidas que facilitassem a abertura de novos mercados, a busca no empenho em consolidar a união aduaneira e pelo aperfeiçoamento do que é ofertado pelo bloco para a União Europeia:

Figura 39 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Dilma II

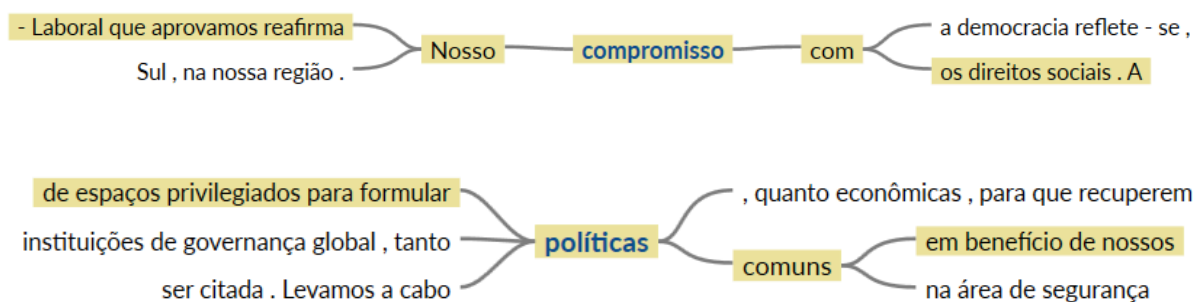




Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na agenda política e social (4 referências), Dilma buscou assegurar o compromisso governamental com os direitos sociais no processo de integração regional, com a agenda democrática e de segurança para a região, bem como reafirmou a importância ocupada pelo Mercosul enquanto espaço privilegiado de articulação e concertação política que pode favorecer a implementação de políticas comuns que beneficiem a todos:

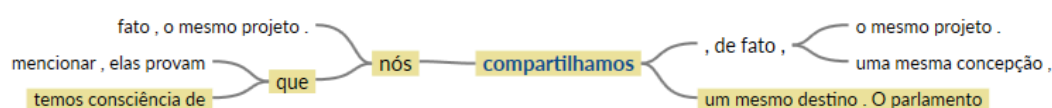
Figura 40 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Dilma II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Também com 4 menções, na agenda de apoio à integração regional, Dilma recorreu aos elementos culturais e identitários para reafirmar a importância assumida pela cooperação e integração regional, tendo em vista a existência do compartilhamento de um destino comum:

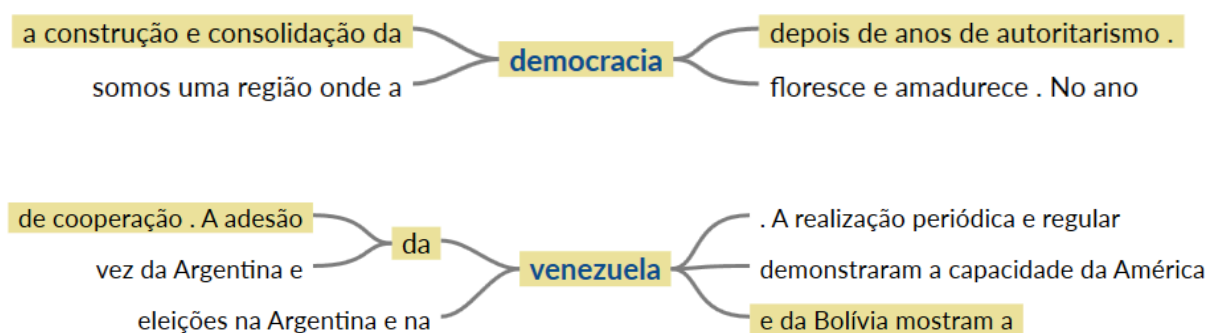
Figura 41 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Dilma II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Já na dimensão da perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (4 referências), a ex-presidenta brasileira procurou enfatizar os êxitos alcançados pelo processo de integração regional no Mercosul, notadamente a consolidação da democracia e a cooperação entre um número maior de países, com ênfase para a adesão da Venezuela como Estado-membro e da Bolívia como Estado associado ao Mercosul:

Figura 42 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Dilma II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

No que tange à agenda de apoio à participação social, encontramos uma referência que expressa que houve um fortalecimento dos mecanismos que permitiam uma ampla participação dos movimentos sociais no âmbito das Cúpulas Sociais e que: “esse pluralismo ele fortalece e dá, sobretudo, pleno sentido à nossa integração, às nossas democracias” (Brasil, 2015c).

5.2 As agendas dos governos brasileiros em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Líquido (2015-2022)

Nesta seção, realizamos uma análise das agendas dos governos brasileiros na última onda de regionalismo na América Latina investigada neste estudo, o Regionalismo Líquido, buscando compreender as agendas prioritárias que foram discursivamente sendo estabelecidas neste período mais contemporâneo.

5.2.1 O governo de Michel Temer (2016-2018)

Michel Temer, que era inicialmente vice-presidente da República, assumiu o poder presidencial após um processo de crise política e posterior *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, marcando o início de um novo cenário e pauta de política externa em relação

ao Mercosul, convergentes com os anseios de um governo situado mais à direita do espectro político, o que permitiu a conformação de uma nova agenda do país para o Mercosul, conforme já discutido em seções precedentes.

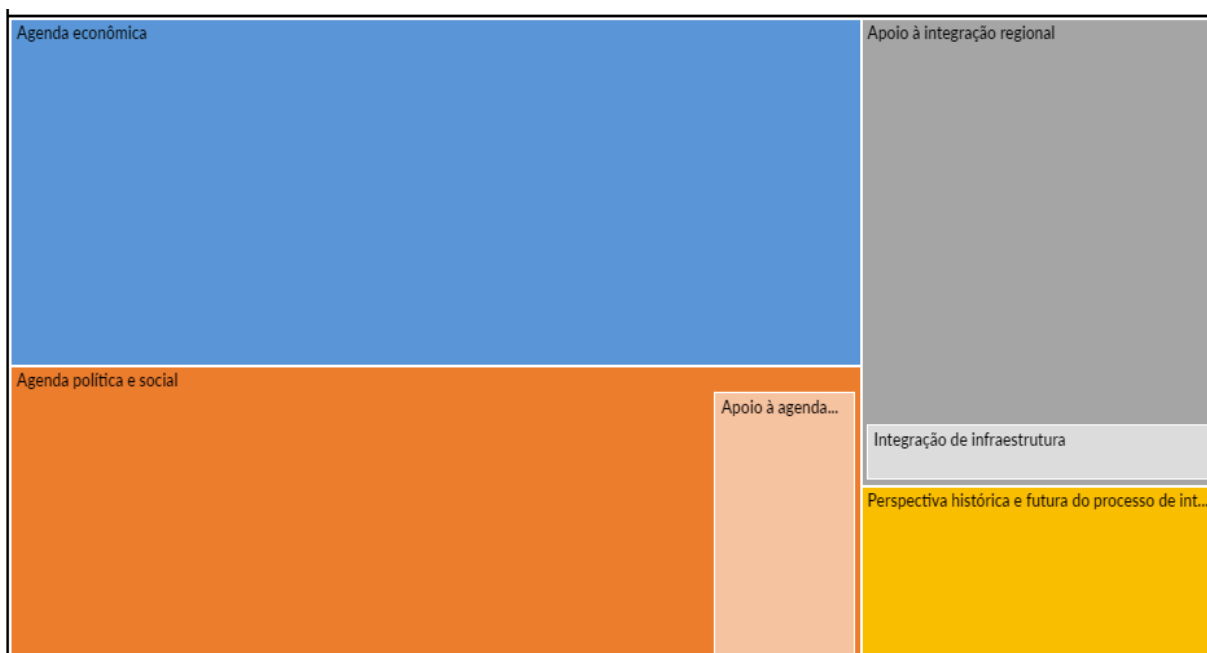
O então presidente promoveu mudanças importantes no âmbito do comando do Ministério das Relações Exteriores, sendo que o então maior partido opositor do Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ganhou força durante a emergência do novo governo, exemplificado pela assunção de José Serra e posteriormente Aloysio Nunes ao cargo de Ministro das Relações Exteriores. Segundo Santos et al. (2021), a emergência do governo Temer propiciou uma mudança de paradigma na política externa brasileira para o Mercosul, que passou de uma abordagem pós-liberal para uma calcada no Regionalismo Aberto.

Embora tais mudanças já pudessem ser vistas durante o governo anterior, foi durante a administração de Temer que a mudança de paradigma se tornou operacionalizável. De acordo com o entendimento de Santos et al. (2021) dois aspectos podem ser observados na restauração do Regionalismo Aberto: (i) a realização de iniciativas concretas que buscavam a reinserção do Mercosul em uma dimensão econômica e comercial por meio do fortalecimento de laços com a Aliança do Pacífico e de parceiros extrarregionais; (ii) a suspensão da participação do país na Unasul em favor de um maior engajamento com o Grupo de Lima, bem como o fortalecimento da função da Organização dos Estados Americanos (OEA) como uma instância primária de resolução de conflitos na América do Sul.

Encontramos seis discursos que foram realizados durante a administração de Temer. Apesar da pouca margem de diferença entre as agendas, a partir da análise pudemos verificar que Temer priorizou a agenda econômica, conforme demonstrado abaixo:

Figura 43 - Agendas priorizadas durante o governo Temer (2016-2018)

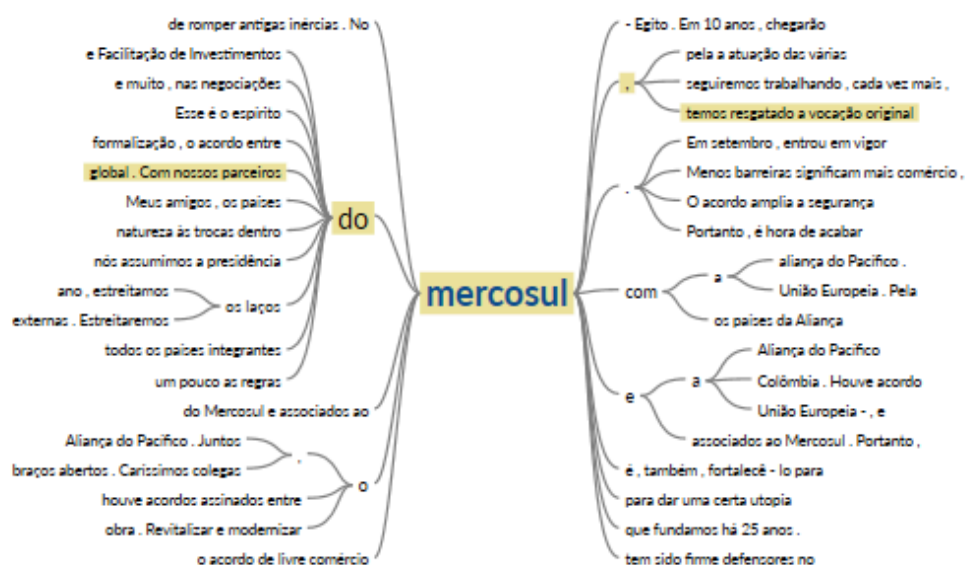
Códigos		Pesquisar Projeto						
Nome	Arquiv	Referên	Criado em	Criado	Modificado e	Modificado		
Agenda econômica	2	14	04/03/2023 2	NGJ	04/03/2023 2	NGJ		
Agenda política e social	2	10	04/03/2023 2	NGJ	04/03/2023 2	NGJ		
Apoio à agenda participativa	1	2	04/03/2023 2	NGJ	04/03/2023 2	NGJ		
Apoio à integração regional	2	7	04/03/2023 2	NGJ	04/03/2023 2	NGJ		
Apoio à institucionalidade	0	0	04/03/2023 2	NGJ	04/03/2023 2	NGJ		
Integração de infraestrutura	1	1	04/03/2023 2	NGJ	04/03/2023 2	NGJ		
Perspectiva histórica e futura do processo de integra	1	3	04/03/2023 2	NGJ	04/03/2023 2	NGJ		

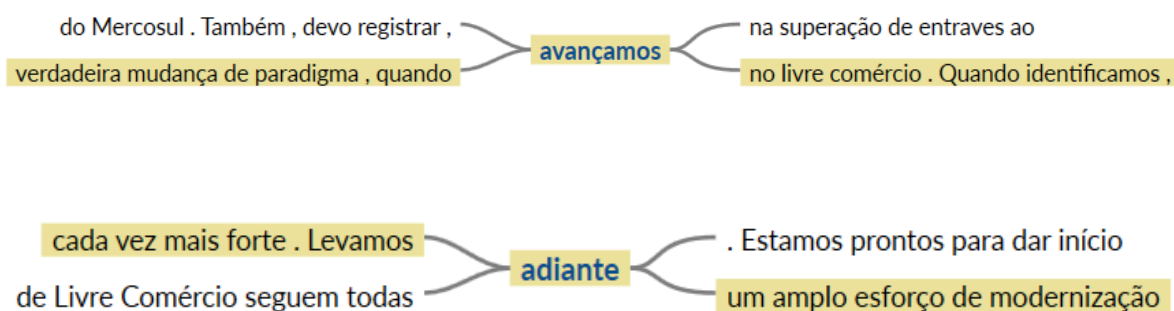


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Nesta dimensão, Temer buscou salientar que o governo brasileiro estaria trabalhando, associado com parceiros, notadamente com o governo argentino de Mauricio Macri, no sentido de retomar a vocação original do bloco, ou seja, que o Mercosul deveria priorizar novamente as suas dimensões centrais - econômico-comerciais - pelo qual foi gestado durante o Regionalismo Aberto, nos anos 1990. O ex-presidente, ancorado em valores liberais, defendeu firmemente o livre comércio e a modernização do bloco, argumentando que estaria sendo constituído uma mudança de paradigma no âmbito do processo de integração regional:

Figura 44 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Temer





Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Outra preocupação nesta dimensão é em torno da necessidade de se avançar na realização de negociações para a assinatura do acordo com a União Europeia:

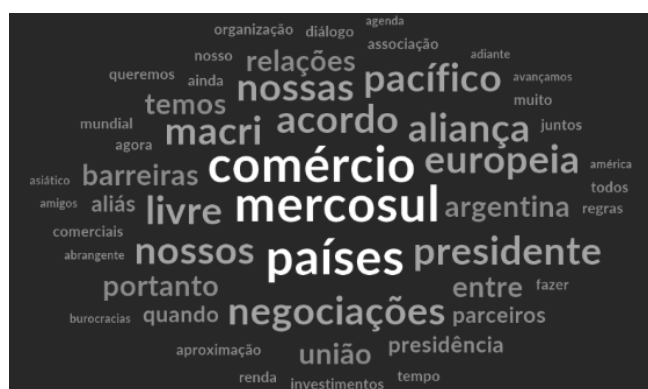
Figura 45 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Temer



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

As palavras mais recorrentes nos discursos demonstram a busca pela primazia da liberalização comercial, inclusive buscando uma maior aproximação e convergência com a Aliança do Pacífico e com países do continente asiático:

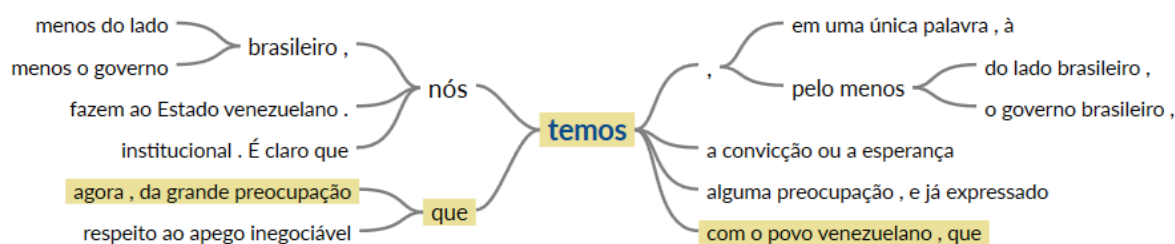
Figura 46 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda econômica durante o governo Temer



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A segunda agenda que foi mais priorizada durante este momento (10 referências) foi a agenda política e social, em que o ex-presidente brasileiro buscou evidenciar sua preocupação com a questão da crise política vivenciada na Venezuela, ressaltando que graves violações de direitos humanos estariam ocorrendo no referido país:

Figura 47 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Temer



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Nós, portanto, no Brasil, nós continuaremos - ao lado do povo da Venezuela pelo restabelecimento irrestrito das liberdades em seu país. Estamos e continuaremos dispostos a unir nossa voz àquela de nossos vizinhos, que reclamam a volta da democracia. E essa é a postura do Mercosul em seu conjunto. Nossos chanceleres reconheceram formalmente a ruptura da ordem democrática na Venezuela. Nossa mensagem é clara: conquistamos a democracia, em nossa região, com grande sacrifício, e não nos calaremos, não nos omitiremos frente a eventuais retrocessos (Brasil, 2017).

A terceira agenda que mais recebeu atenção nos discursos durante o governo de Michel Temer foi a de apoio à integração regional (7 referências), em que o ex-presidente brasileiro enfatizou seu apoio ao seu processo de integração regional, tendo em vista que o Mercosul se constituiria como um instrumento essencial para aumentar o intercâmbio comercial e propiciar o desenvolvimento econômico dos países da região, contrariando tendências de isolamento e protecionismo:

Figura 48 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Temer

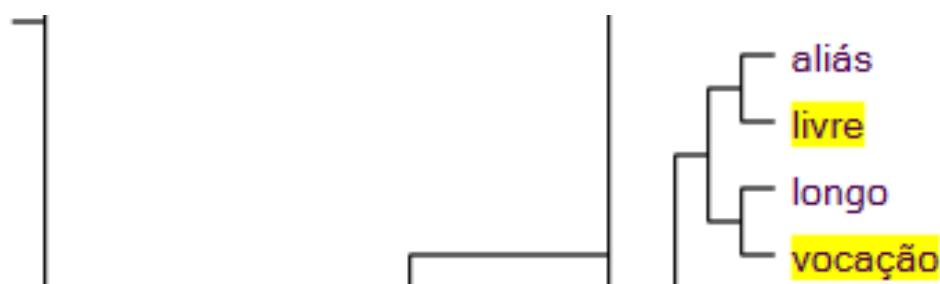


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Interessante notar que uma das palavras mais frequentes nesta dimensão são **vocação** e **original**, ou seja, o apoio à integração regional ocorre de forma concomitantemente com a

ideia de retomar o Mercosul de outrora do Regionalismo Aberto, conforme já explicado: “Converging em visões e em propósitos, os Estados fundadores do Mercosul estamos todos resgatando a vocação original do bloco: a vocação para o livre mercado, para a democracia e para os direitos humanos” (Brasil, 2017).

Figura 49 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Temer



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

No relatório¹⁰¹ de avaliação do plano plurianual de 2017, o governo Temer avaliou que aquele ano havia marcado o fortalecimento do Mercosul e o resgate dos pilares fundacionais do bloco: integração comercial e econômica, democracia e direitos humanos. No relatório¹⁰² subsequente afirmou-se que o governo havia trabalhado para a reativação da dimensão econômico-comercial do bloco:

Com o apoio brasileiro, temas que vinham sendo relegados ao segundo plano nos últimos anos ganharam novo impulso... Transformar a integração regional em ferramenta para a inserção competitiva do Brasil na economia mundial foi um dos principais objetivos em 2018. Para alcançá-lo, o Governo atuou em três frentes: a revitalização do MERCOSUL, o aprofundamento dos laços comerciais com demais países latino-americanos e o avanço em negociações com os polos dinâmicos da economia mundial (Brasil, 2018).

Em perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (3 referências), Temer tece considerações de reconhecimento aos presidentes argentinos e brasileiros que foram responsáveis pelo processo de aproximação entre os dois países e por aqueles responsáveis pela fundação do Mercosul, argumentando que estes permitiram que um cenário de confiança mútua fosse formado, o que propiciou que a região não tivesse conflitos e consolidasse o regime democrático nos governos da região ao longo das décadas:

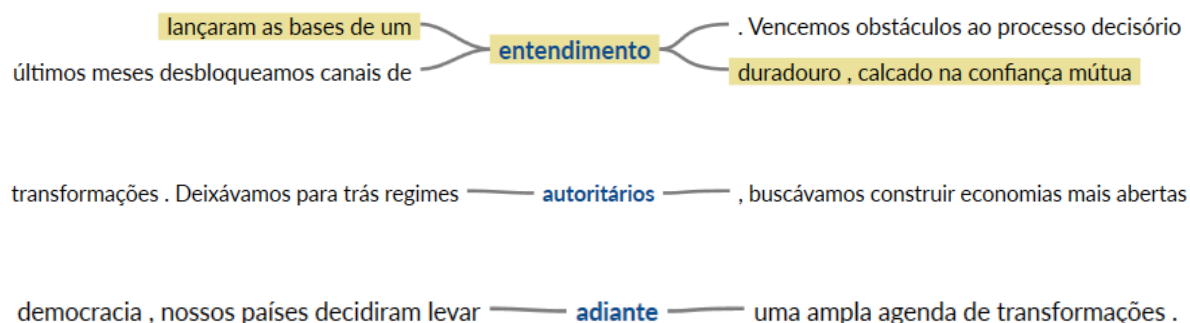
¹⁰¹ Consultado em:

https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2016-2019/avaliacao_ppa_2017_volume_1.pdf.

¹⁰² Consultado em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2016-2019/arquivos/monitormaento-e-avaliacao-do-ppa/ppa-2018-avaliacao-dos-programas-tematicos.pdf>.

Figura 50 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Temer



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Encontramos somente duas referências nos discursos de Temer que se relacionam com a agenda de apoio à participação social, no qual se enfatiza que o país estaria buscando fortalecer o diálogo com a sociedade em relação ao trato das coisas públicas.

Por fim, na agenda de integração de infraestrutura (1 referência), encontramos enunciações que realizam informes sobre os andamentos em relação aos projetos de corredores bioceânicos:

Figura 51 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Temer

registra avanços nos projetos de — corredores — bio - oceânicos. Esse é o

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A partir da análise, destacamos que encontramos um número menor de discursos de Temer, quando comparado com os governos anteriores, tendo em vista que o mesmo ocupou a presidência por um menor tempo. Ainda assim, pudemos perceber que os discursos encontrados são mais curtos e objetivos, comparativamente. Os discursos políticos de seus precedentes eram mais extensos e diversificados no sentido que visavam abarcar uma ampla agenda temática de assuntos que permeiam o processo de integração regional.

5.2.2 O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022)

O mandato presidencial de Jair Bolsonaro segue a tendência de um posicionamento político situado à direita do espectro político. É um momento no qual as relações

internacionais regionais deixaram de ser priorizadas em favor da aproximação com países no qual houve um certo distanciamento em tempos recentes anteriores, como os EUA.

Encontramos 12 discursos que foram pronunciados durante a administração de Bolsonaro. Seguindo tendência observada no governo anterior, Bolsonaro priorizou a agenda econômica em relação ao Mercosul, ainda que com uma margem muito limitada de diferença:

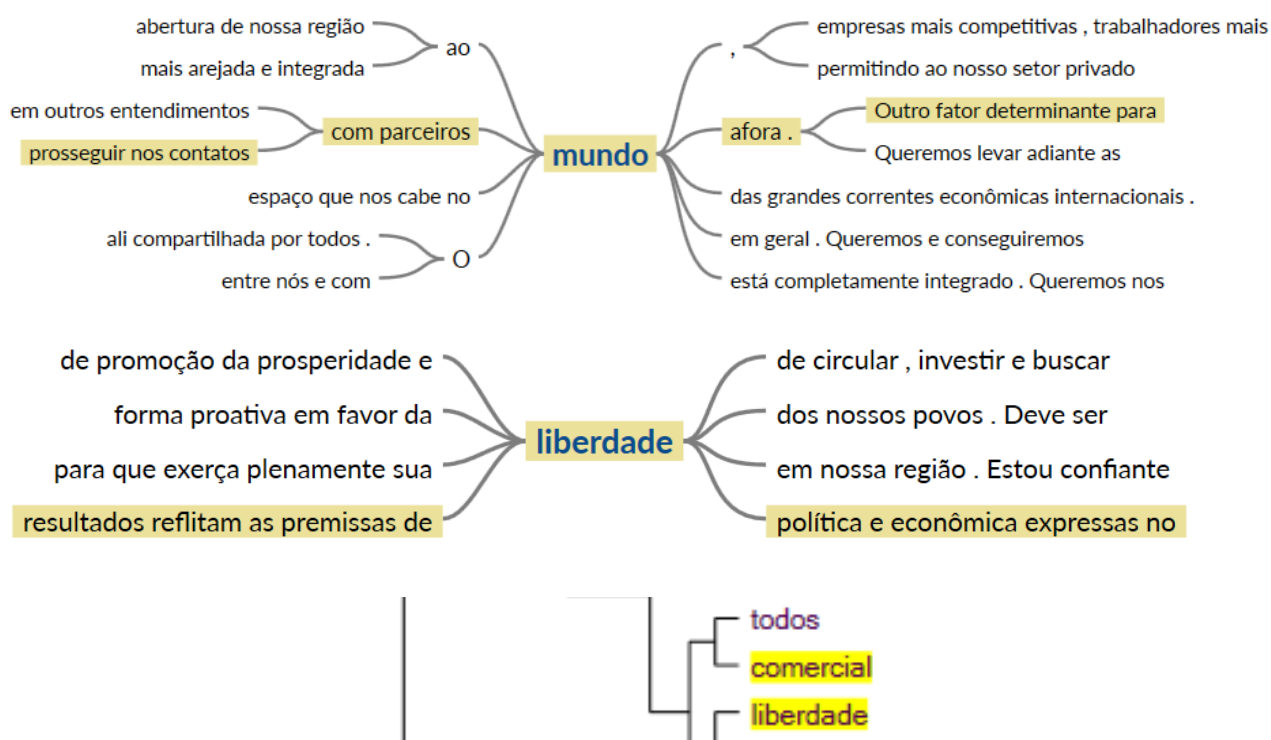
Figura 52 - Agendas priorizadas durante o governo Bolsonaro (2019-2022)

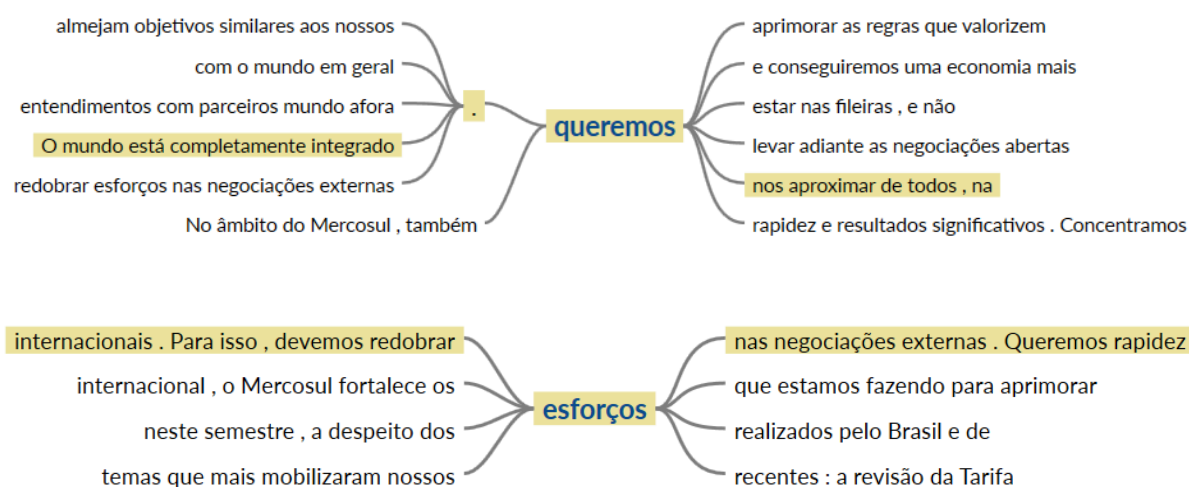
Códigos		Pesquisar Projeto					
Nome	Arquivos	Referências	Criado em	Criado por	Modificado e	Modificado p	
Agenda econômica	3	18	06/03/2023	NGJ	06/03/2023	NGJ	
Agenda política e social	3	14	06/03/2023	NGJ	06/03/2023	NGJ	
Apoio à agenda participativa	0	0	06/03/2023	NGJ	06/03/2023	NGJ	
Apoio à integração regional	3	9	06/03/2023	NGJ	06/03/2023	NGJ	
Apoio à institucionalidade	0	0	06/03/2023	NGJ	06/03/2023	NGJ	
Integração de infraestrutura	1	3	06/03/2023	NGJ	06/03/2023	NGJ	
Perspectiva histórica e futura do processo de int	3	13	06/03/2023	NGJ	06/03/2023	NGJ	

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na agenda que recebeu mais atenção nos discursos do ex-presidente brasileiro, a econômica (18 referências), nota-se a preocupação com a liberdade econômica no processo de integração regional, no qual se enfatiza a importância da realização de acordos comerciais mundo afora:

Figura 53 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Bolsonaro





Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Uma questão que ganha centralidade e extenso debate - e discordâncias - neste momento no que se refere à agenda econômica é a busca pela redução da TEC:

O Brasil confia na abertura comercial como ferramenta de desenvolvimento e, por isso, insiste na necessidade de reduzir ou revisar a Tarifa Externa Comum. Não podemos perder tempo: precisamos levar adiante as reformas que estão dando vitalidade ao Mercosul sem aceitar retrocessos ideológicos (Brasil, 2019b).

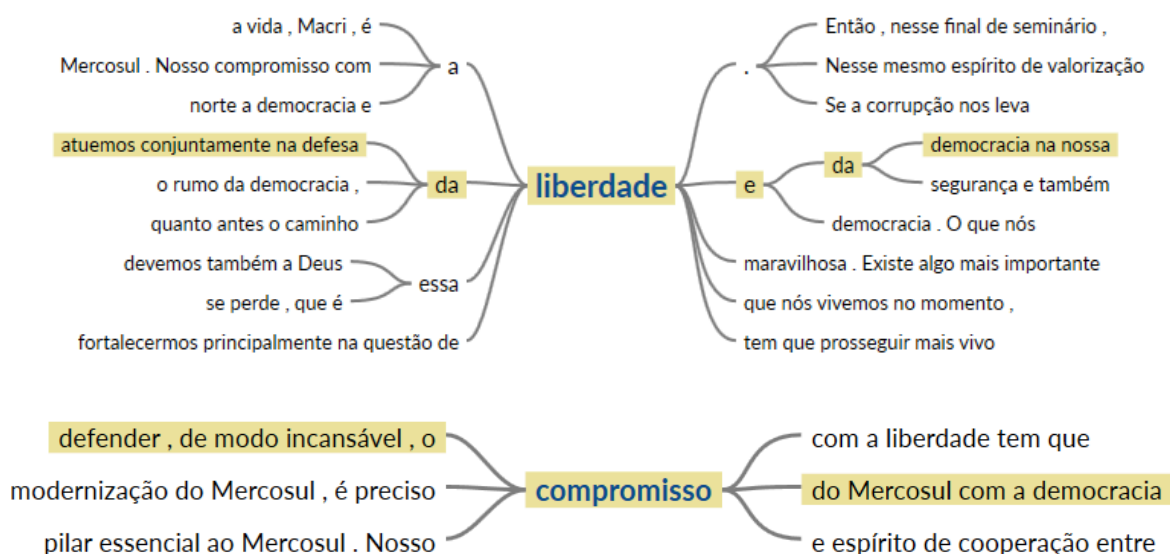
O primeiro relatório de gestão da presidência *pro tempore* do governo Bolsonaro, no segundo semestre de 2019, enfatizou que seriam três os eixos prioritários na agenda brasileira para o Mercosul: (i) a intensificação das negociações externas; (ii) a revisão da TEC e (iii) o fortalecimento institucional do bloco, no qual o binômio democracia e abertura comercial ganhariam centralidade (Mercosur, 2019a).

Na agenda política e social (14 menções), a questão da liberdade também marca a tônica, sendo a palavra mais referenciada nesta dimensão. A questão da observância do regime democrático e da situação da Venezuela também são outros assuntos que ganham destaque:

Figura 54 - Palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Bolsonaro

liberdade	entre	brasil	questão	agenda	defesa	integração	queremos	argentina	empenho	espírito	flexibilidade	forma
				compromisso	diferenças	mesmo		caminho	governo	levar	minha	nesse
	muito	macri	também				região	corrupção	ideológica	potencia	quanto	regra
democracia				consenso	fazer	momento		devemos	impasses			
	bloco	povos	venezuela	cooperação	importante	presidente	acordo	américa	econômica	instrumento	próprio	semestre
											todos	vivendo

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Figura 55 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Bolsonaro

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Discursivamente, a questão da Venezuela é utilizada como um sinal de alerta e de preocupação para os demais países da região, tendo em vista que novas Venezuelas poderiam ganhar forma caso não observado os princípios democráticos:

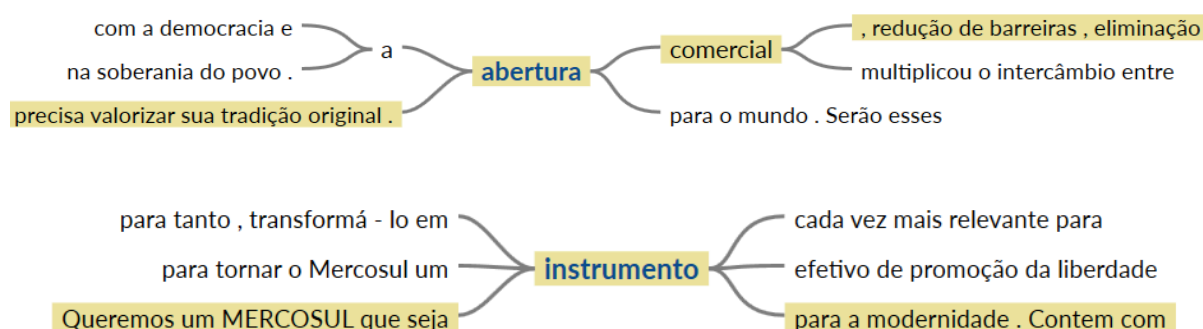
Figura 56 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Bolsonaro

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na agenda de perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (13 referências), o ex-presidente salientou a importância desempenhada pela constituição do Mercosul ao permitir a estabilização do regime democrático nos governos regionais.

Apontando para o futuro, Bolsonaro elenca que o processo de integração regional deveria retomar sua vocação original pelo qual foi gestado, ou seja, sua primazia no trato de questões meramente econômicas-comerciais e que se constitua como um instrumento moderno, adaptado ao cenário mais contemporâneo:

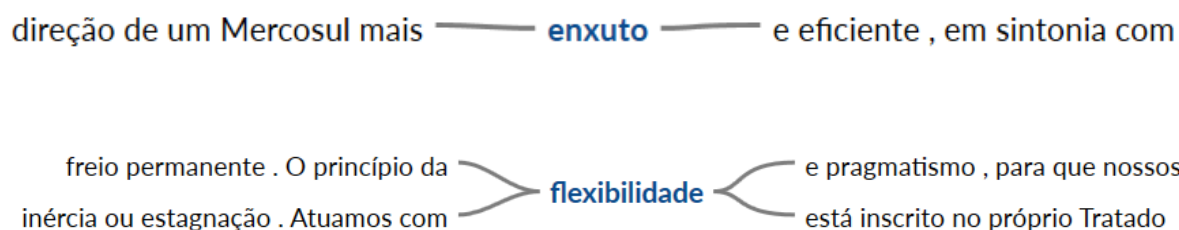
Figura 57 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Bolsonaro



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Bolsonaro defendeu um Mercosul flexível, enxuto e eficiente, que não poderia ficar apegado às questões meramente ideológicas:

Figura 58 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Bolsonaro

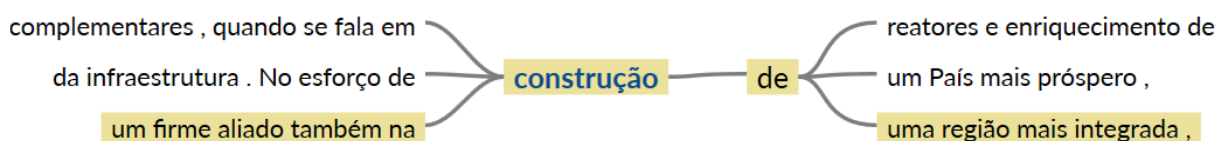


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na dimensão de apoio à integração regional (9 referências), Bolsonaro buscou enfatizar que a integração regional se constitui como essencial para a inserção internacional e desenvolvimento econômico do país:

Figura 59 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Bolsonaro

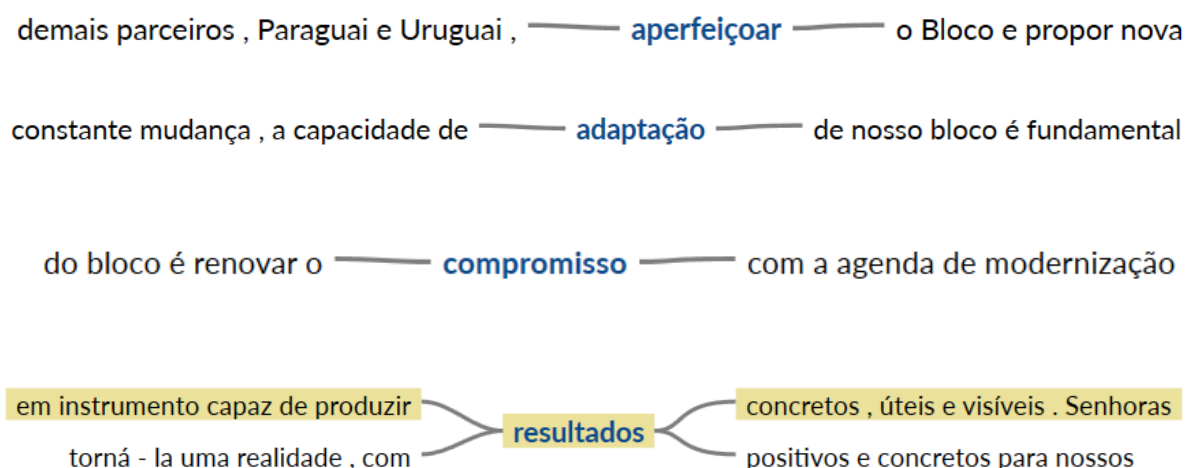




Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

E apesar de demonstrar em algumas menções seu apoio ao processo de integração regional, tendo em vista sua importância estratégica em termos econômicos para o país, Bolsonaro defendeu que o bloco deveria passar por um processo de aperfeiçoamento, adaptação e modernização para se adequar a um contexto altamente mutável que não é o mesmo do existente no momento de formação do Mercosul, visando que o processo pudesse produzir resultados que fossem concretos e tangíveis a todos:

Figura 60 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Bolsonaro



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

E por fim, na agenda de integração de infraestrutura (3 referências), as questões mais destacadas se referem à integração física e energética entre os países da região, com ênfase para a hidrelétrica de Itaipu.

No que tange à agenda de apoio à participação da sociedade civil, questão central para este trabalho, não encontramos nenhuma menção que faça alusão ao engajamento e envolvimento da sociedade no processo de integração regional, bem como qualquer preocupação com a questão da legitimidade e transparência das ações estatais tomadas no âmbito do Mercosul que possa se relacionar com esta agenda temática.

Desta forma, podemos inferir que tal ausência discursiva demonstra uma priorização explícita neste momento governamental em torno das dimensões econômico-comerciais, na qual se busca realizar uma recuperação dos princípios que nortearam o contexto do

Regionalismo Aberto. A participação dos atores não-estatais, notadamente das ONGs e dos movimentos sociais, a inserção de temáticas devotadas às questões sociais e qualquer outro assunto que se desviasse das matérias econômicos-comerciais foi visualizada por Bolsonaro como ligadas aos intentos de governos de esquerda de promover um processo de integração regional enquanto um instrumento de união e aproximação ideológica entre os países, e que não teria comprovado trazer benefícios pragmáticos para as populações dos Estados-membros.

Durante este momento pudemos perceber um esforço de continuidade da paralisação e desmonte das instituições participativas e ligadas às questões sociais com o argumento de racionalização da gestão da coisa pública no âmbito do Mercosul. A partir da análise, nota-se que a questão participativa, que embora nunca tenha assumido a agenda protagonista em qualquer governo no período pesquisado, tornou-se uma questão que não ocupou nenhum papel ou importância durante o governo de Jair Bolsonaro, sendo que tal inexistência está ligada a um projeto político patente.

Bressan et al. (2021) argumentam que a política externa do governo de Bolsonaro foi marcada por tentativas reiteradas de desconstrução da agenda internacional do país que vinha sendo realizada durante as últimas três décadas. Dessa forma, a política externa a partir desse momento não poderia ser caracterizada apenas como uma simples descontinuidade, mas como uma ruptura com a atuação internacional do país desde o período da redemocratização, sendo que o Itamaraty sob a gestão do então Ministro de Relações Exteriores Ernesto Araújo (2019-2021), buscou desvencilhar as relações diplomáticas do Brasil com o seu entorno geopolítico, promovendo uma política de alinhamento incondicional com os EUA sob o governo de Donald Trump, o que implicou em um distanciamento da região e do Sul Global de uma forma geral.

Outros fatores que interferiram nas relações diplomáticas estabelecidas pelo país durante a gestão de Bolsonaro foram o negacionismo e o isolacionismo, que de acordo com o entendimento de Hirst e Maciel (2022) fortaleceram um perfil anti-regionalista, sendo que a diplomacia brasileira teria produzido uma política de má-vizinhança, na qual se abriu mão de variáveis brandas de poder e se impôs uma presença dissuasora acompanhada por laços econômicos com baixa institucionalização, sem pretensões de ocupar espaços em instituições multilaterais de nível regional ou global.

Saraiva e Silva (2019) entendem que a política externa de Bolsonaro revelou uma tensão entre uma ala pragmática, representada pelos militares, especialmente pelo vice-presidente Hamilton Mourão, pela Câmara dos Deputados e por grupos ligados aos

interesses agropecuários, que entendiam que as ideias da outra ala - a ideológica - poderia ocasionar em perdas econômicas se fossem levadas adiante, defendendo, portanto, uma limitação do alcance ideológico da política externa, principalmente em torno de dois pontos centrais: as relações com a China e a possível transferência da embaixada brasileira em Israel para Jerusalém. De outro lado, a ala ideológica seriam os chamados olavistas, que seriam influenciados pelos escritos de Olavo de Carvalho, como por exemplo, o então chanceler Ernesto Araújo e Eduardo Bolsonaro:

A questão do regionalismo também foi encarada dentro da questão ideológica. A ideia de uma integração ampliada – que ia além da integração econômico-comercial, englobando elementos sociais e de infraestrutura – que emergiu em meio à ascensão de governos progressistas e do contexto do «regionalismo pós-hegemônico» entrou em declínio. As divergências ideológicas e a mudança no perfil político dos governos da região na década de 2010, com a ascensão de governos liberais e conservadores, gerou a divergência entre projetos de integração – e um retorno do foco eminentemente comercial, com o desmonte das propostas do período da maré rosa (Saraiva; Silva, 2019, p. 127).

Dessa forma, podemos verificar que durante a gestão governamental de Bolsonaro houve uma continuidade em relação à reorientação da política externa brasileira para o Mercosul visualizada durante o governo anterior, pautado na busca pela revalorização das dimensões econômicas-comerciais e afastamento da dimensão social e política.

5.3 As agendas dos governos argentinos em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Pós-hegemônico (2003-2015)

Nesta subseção, analisamos as agendas que foram constituídas por cada governo argentino no período entre 2003 e 2015 em relação ao processo de integração regional no Mercosul, verificando as agendas prioritárias que foram constituídas por meio dos discursos. Com o auxílio do NVivo, apresentamos os principais resultados encontrados em cada dimensão das agendas analisadas.

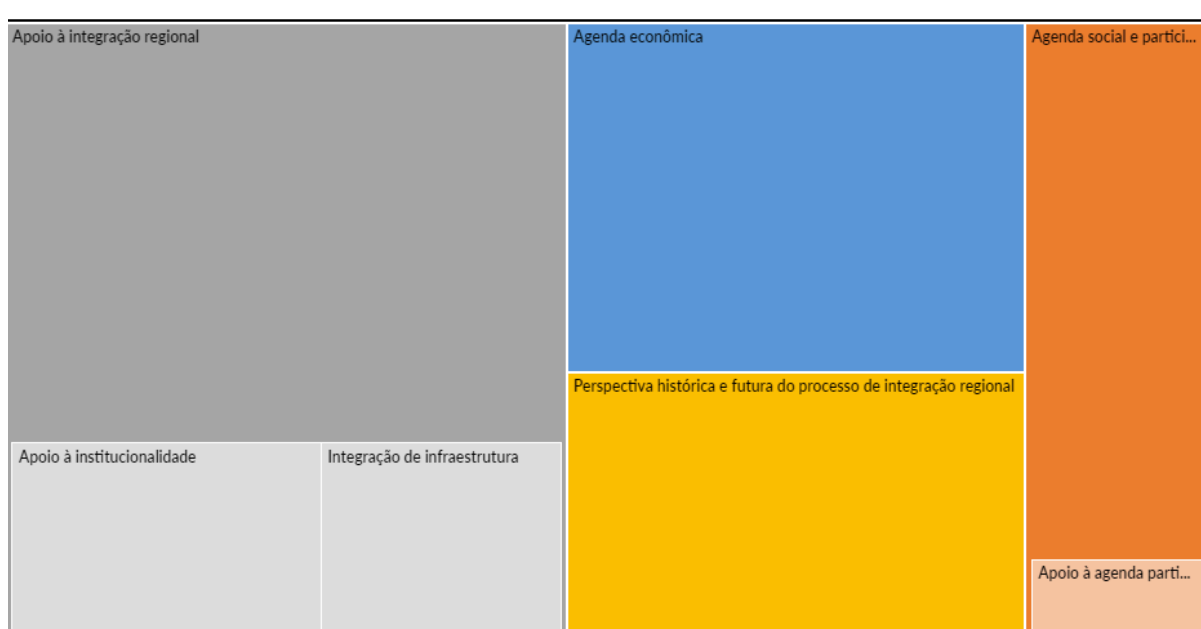
5.3.1 O governo de Néstor Kirchner (2003-2007)

O ex-presidente argentino Kirchner, associado com o brasileiro Lula da Silva, foi responsável pelo relançamento do Mercosul durante o seu mandato, conforme já explicado. A convergência político-ideológica entre os dois países permitiu que o processo de integração regional ganhasse um novo fôlego, sobretudo nas temáticas ligadas à agenda política e social.

Encontramos 12 discursos que foram realizados por Kirchner em sua primeira gestão. A partir da análise realizada, evidenciamos que Kirchner, por meio de seus discursos, demonstrou um firme apoio ao processo de integração regional no âmbito do Mercosul, conforme resumido abaixo:

Figura 61 - Agendas priorizadas durante o governo Néstor Kirchner (2003-2007)

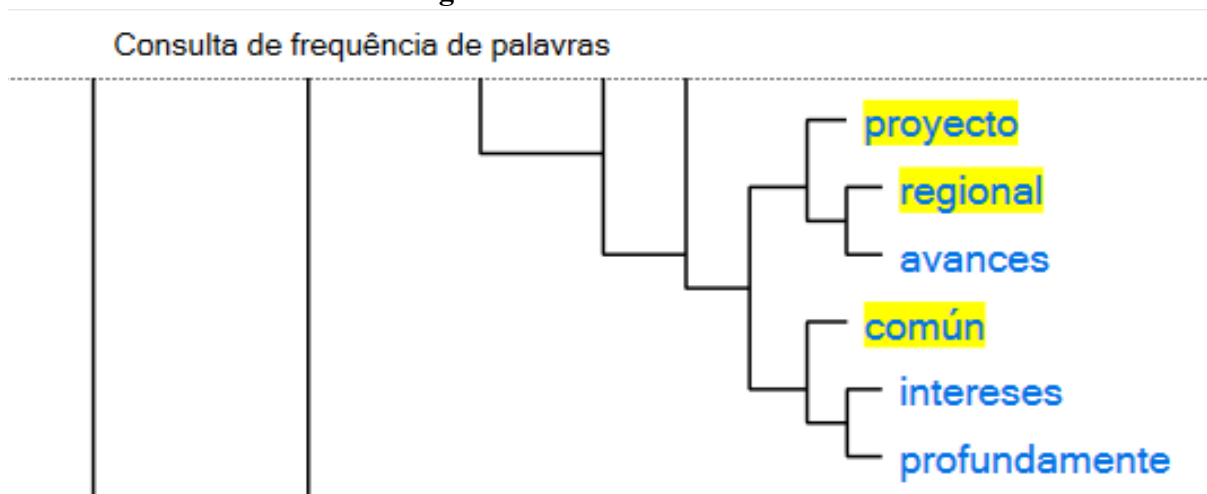
Nome	Arquivos	Referências	Criado em	Criado por	Modificado em	Modificado por
Agenda econômica	4	46	23/02/2023 16:20	NGJ	23/02/2023 21:42	NGJ
Agenda política e social	5	29	23/02/2023 16:21	NGJ	24/02/2023 00:00	NGJ
Apoio à agenda partici	2	4	23/02/2023 16:22	NGJ	23/02/2023 21:31	NGJ
Apoio à integração region	6	67	23/02/2023 16:23	NGJ	23/02/2023 21:40	NGJ
Apoio à institucionalid	6	18	23/02/2023 16:29	NGJ	23/02/2023 21:37	NGJ
Integração de infraestr	4	14	23/02/2023 16:48	NGJ	23/02/2023 21:42	NGJ
Perspectiva histórica e fut	4	35	23/02/2023 18:17	NGJ	23/02/2023 21:40	NGJ



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A agenda mais recorrente é a que se relaciona com o apoio à integração regional (67 referências). Nesta dimensão, as principais enunciações giram em torno da necessidade de fortalecimento e aprofundamento do processo de integração regional, tendo em vista sua importância e significado adquirido entre os países da região, em termos econômicos, políticos e sociais. Uma das palavras-chaves nesta dimensão é *avanzar*, tendo em vista a existência de um projeto regional comum:

Figura 62 - Palavras relacionadas à agenda de apoio à integração regional durante o governo Néstor Kirchner



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Por meio dos discursos, nota-se que o ex-presidente visava e priorizava a constituição de maiores laços entre o país e a América Latina, sendo que o Mercosul se constituiu enquanto instrumento chave neste processo, assumindo uma posição de política de Estado: “Los países que integramos el Mercosur y los estados asociados hemos expresado la firme voluntad de dar a la integración en este espacio el carácter de una verdadera y sustancial política de estado” (Argentina, 2004).

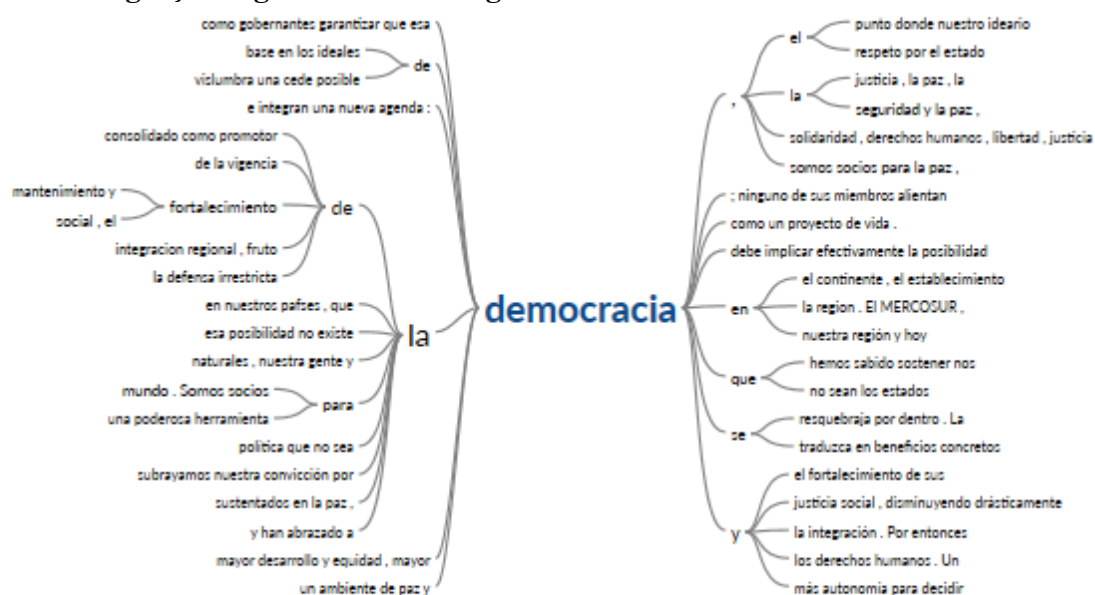
A segunda dimensão mais referenciada nos discursos de Kirchner neste momento foi a agenda econômica (46 menções), na qual se enfatizou a importância do aperfeiçoamento da união aduaneira e a necessidade de se alcançar um grau significativo de coordenação macroeconômica entre os países.

Já na terceira agenda mais priorizada perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (35 menções), uma das palavras mais recorrentes é *dificultades*, no qual se reconheceu que o processo de integração regional deveria superar diversos obstáculos, sendo um destes a existência de uma resistência natural, tendo em vista que o processo de integração regional significaria para muitos atores uma restrição do poder de soberania do país. Também neste sentido, uma das dificuldades seria o esforço de convencimento de que o processo de integração regional não se resumiria meramente à esfera econômica:

Tenemos que hacer grandes esfuerzos para lograr la integración. Vamos a tener que superar muchísimas dificultades, vamos a tener que derrotar muchos intereses y vamos a tener que comprender y hacer comprender a muchos que no solamente es la integración económica. No nos interesa una región del mundo donde la integración económica esté llena de pobreza, de exclusión, de desocupación, de falta de empleo, de falta de inversión, de falta de desarrollo industrial de nuestros pueblos (Argentina, 2006).

Apesar do reconhecimento destas dificuldades, uma outra palavra que aparece de forma mais recorrente nos discursos é *avances*, que alude que o processo de integração regional teria sido exitoso em construir uma região de paz, de consolidação do regime democrático e de observância dos direitos humanos:

Figura 63 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Néstor Kirchner



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

No que tange à agenda política e social (29 menções), Kirchner buscou enfatizar a importância da consolidação da dimensão política e social em um processo que conduziria à construção de uma verdadeira comunidade política, segundo suas palavras.

A quarta agenda mais referenciada foi a de apoio à institucionalidade (18 menções), onde algumas das palavras mais comuns são *institucional*, *Parlamento*, *institucionalid*. Nesta perspectiva, os principais tópicos se referem à busca pelo fortalecimento da institucionalidade do Mercosul, com destaque para o Parlamento, que nesta visão, deveria ser fortalecido no sentido de se tornar mais autônomo. Outra preocupação nesta dimensão diz respeito à questão da incorporação das normas formuladas no âmbito do Mercosul.

A quinta agenda que recebeu mais atenção foi a que se relaciona com integração de infraestrutura (14 menções). E por fim, a partir da análise, podemos visualizar que as enunciações que dizem respeito ao apoio à agenda participativa perfazem um total de apenas 4 referências, sendo, portanto, a menos priorizada durante o mandato de Néstor Kirchner. Neste âmbito, algumas das principais palavras são *apoyamos*, *importante*, em que se realça a busca por gerar uma participação ampliada de diversos segmentos de atores não-estatais:

Figura 64 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Néstor Kirchner



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A partir da análise, podemos verificar que embora o mandato de Néstor Kirchner esteja situado no contexto do Regionalismo Pós-hegemônico, discursivamente, pouca atenção foi concedida especificamente em relação à agenda participativa, embora de forma mais ampla se tenha conferido importância para a agenda de apoio à integração regional e relativa importância para a agenda política e social, apesar de situada em posição inferior à agenda econômica.

Não obstante, é importante ressaltar que foi durante o seu governo que foi criado o *Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC)*, em 2003, que buscou ampliar a participação da sociedade civil em relação às políticas públicas, o que inclui a política externa, e portanto, a possibilidade de que a sociedade civil formulasse demandas e reivindicações em relação ao processo de integração regional no Mercosul (Argentina, 2016; Bourassa, 2011).

5.3.2 O primeiro governo de Cristina Kirchner (2007-2011)

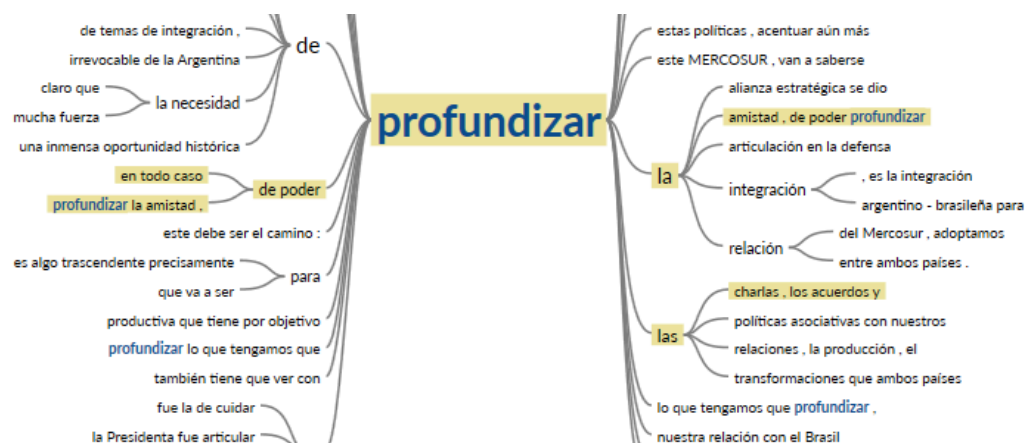
Encontramos 27 discursos durante a primeira administração de Cristina Kirchner. Transposta a fase inicial mais decisiva de relançamento do Mercosul, impulsionada pelos presidentes argentino e brasileiro no começo dos anos 2000, podemos observar uma continuidade da priorização da agenda que apoia o processo de integração regional no Mercosul, conforme exemplificado pela figura abaixo:

Figura 65 - Agendas prioritizadas durante o governo Cristina Kirchner (2007-2011)

Códigos					Pesquisar Projeto			
Nome	Arquivo	Referênci	Criado em	Criado p	Modificado em	Modificado p		
Agenda econômica	5	44	24/02/2023 11:	NGJ	27/02/2023 20:	NGJ		
Agenda política e social	4	29	24/02/2023 11:	NGJ	27/02/2023 21:	NGJ		
Apoio à agenda participativa	1	1	24/02/2023 11:	NGJ	27/02/2023 20:	NGJ		
Apoio à integração regional	5	54	24/02/2023 11:	NGJ	27/02/2023 21:	NGJ		
Apoio à institucionalidade	0	0	24/02/2023 11:	NGJ	24/02/2023 11:	NGJ		
Integração de infraestrutura	4	9	24/02/2023 11:	NGJ	27/02/2023 20:	NGJ		
Perspectiva histórica e futura do processo de integração r	5	34	24/02/2023 15:	NGJ	27/02/2023 21:	NGJ		

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na agenda de apoio à integração regional (54 referências), a ex-presidenta argentina evidenciou seu apoio ao processo de integração regional, mantendo-o como prioritário para a agenda de política externa do país, sendo que a parceria com o Brasil assumiu papel de destaque neste sentido. Uma das palavras mais referenciadas neste momento e dimensão foi *profundizar*:

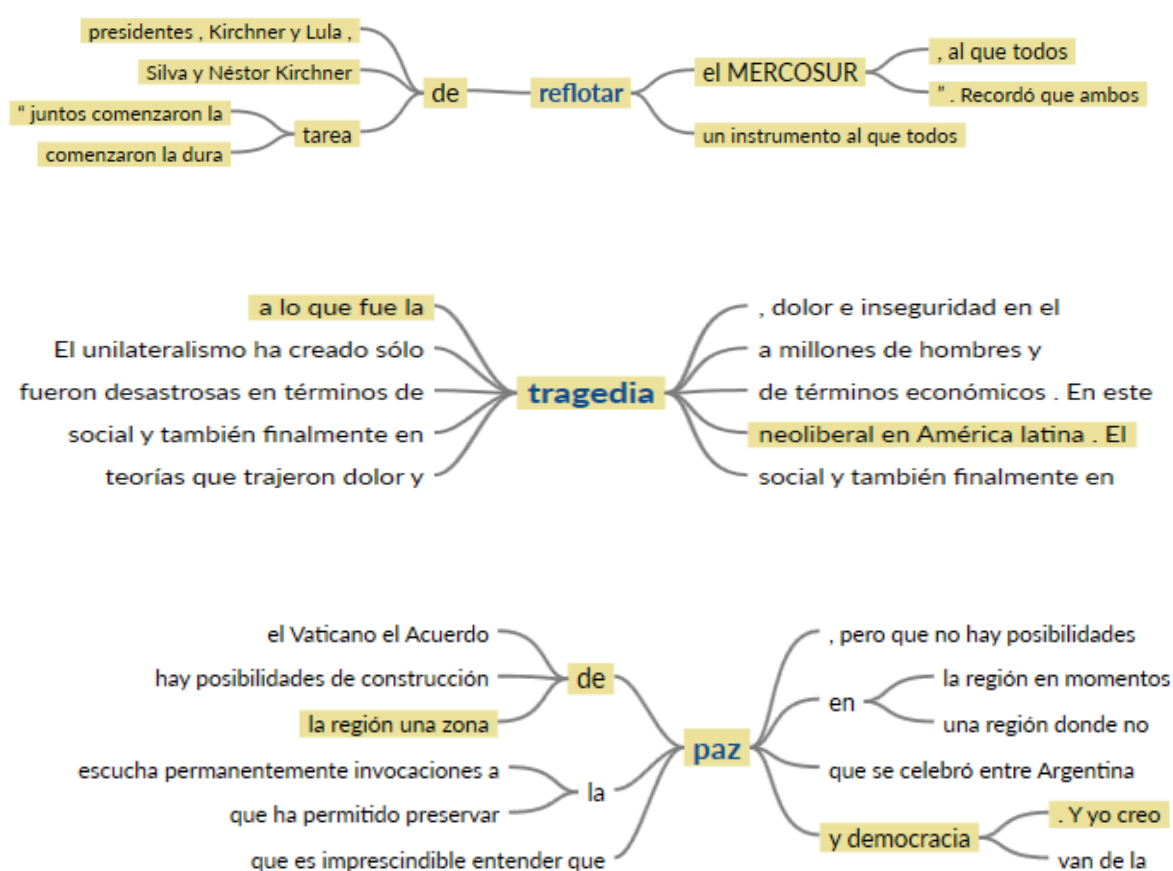
Figura 66 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Cristina Kirchner I

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Já na segunda agenda mais priorizada, a econômica (44 menções), nota-se o interesse por levar adiante as negociações do acordo com a União Europeia e da busca por um maior intercâmbio comercial entre os países: “... y uno de los desafíos más importantes al que estamos abocados es ver si podemos lograr el tan ansiado acuerdo Mercosur-Unión Europea que tiene fecha de deseo exactamente la edad del Mercosur, 23 años” (Argentina, 2009).

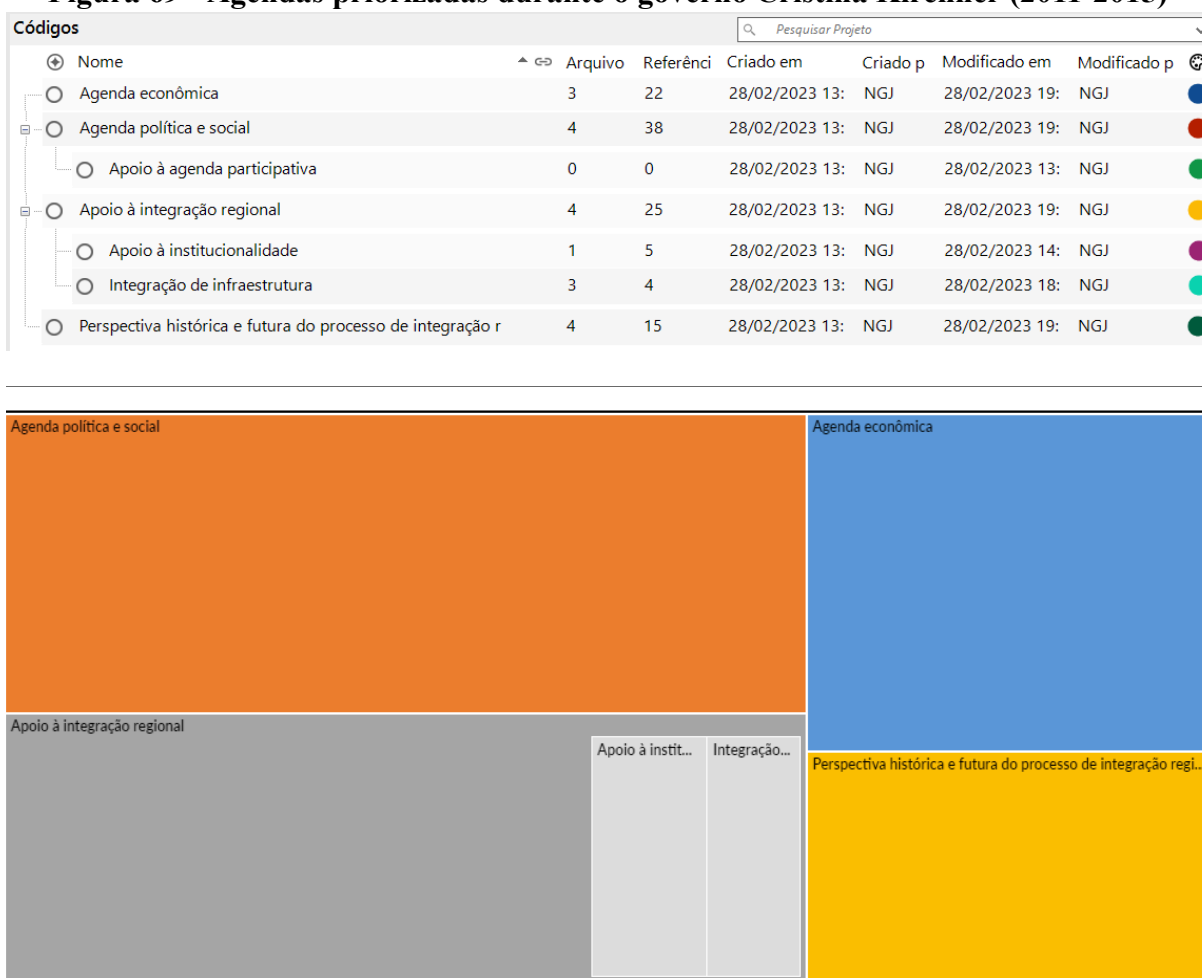
Em perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (34 menções), Cristina buscou evidenciar o importante papel desempenhado pelos então ex-presidentes Néstor Kirchner e Lula da Silva para a revitalização do Mercosul, tendo em vista as consequências que a alegada tragédia neoliberal havia produzido no cenário regional. De outro lado, no âmbito das conquistas propiciadas pelo processo de integração regional, mais uma vez se ressalta a consolidação de um cenário de paz e da presença de regimes democráticos nos governos regionais:

Figura 67 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Cristina Kirchner I



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na agenda política e social (29 menções), observa-se o quanto as discussões relacionadas com as temáticas regionais são utilizadas pelo governo argentino para buscar visibilidade e angariar apoio dos países da região em torno da questão das Malvinas, que é discursivamente tratada não como uma causa estritamente argentina. Uma outra questão muito referenciada nos discursos de Cristina neste momento é o seu apoio para o ingresso

Figura 69 - Agendas prioritizadas durante o governo Cristina Kirchner (2011-2015)

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na agenda política e social (38 referências), elencamos alguns assuntos que ganham notoriedade neste momento, como a importância do ingresso da Venezuela ao Mercosul como Estado-membro em 2012 e a crise política paraguaia de 2012 e a busca por sua resolução, sendo que uma das palavras que aparece como mais citada é **resolver**. Nesse cenário de existência de crise política vivenciada por um país que conforma o Mercosul, o Paraguai, Kirchner também salientou a importância desempenhada pela Unasul na busca por permitir o encontro de uma solução para o conflito político. Abaixo as 50 palavras mais referenciadas nos discursos nesta dimensão:

Figura 70 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Cristina Kirchner II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

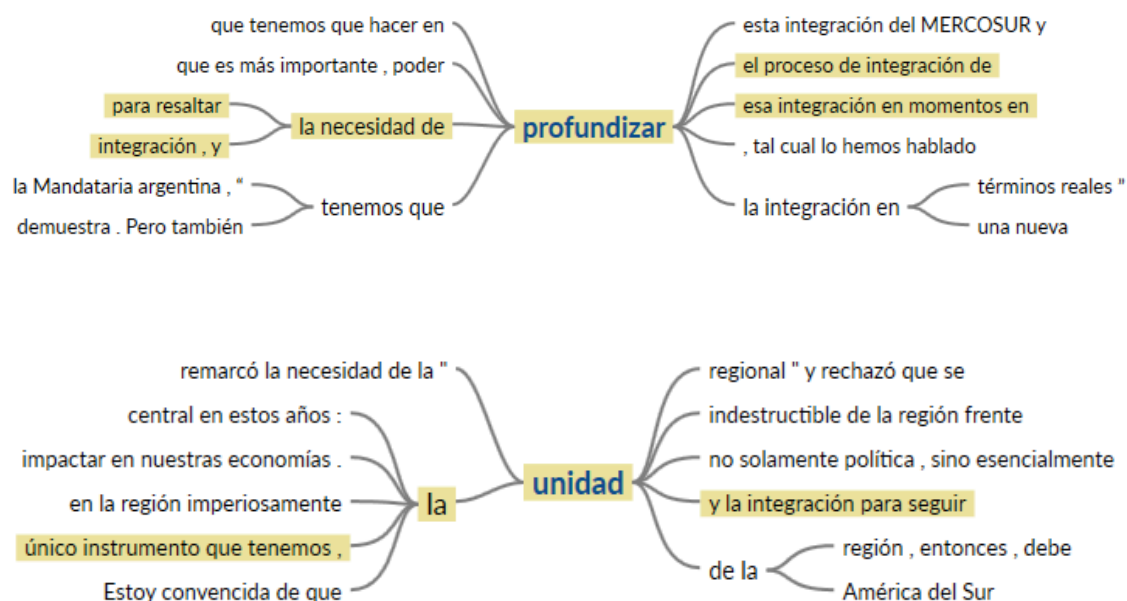
A segunda agenda priorizada nos discursos é a de apoio à integração regional (25 referências), no qual Cristina procurou salientar a importância desempenhada pelo Mercosul em um cenário de crise econômica, estabelecendo como essencial seu aprofundamento (*profundizar*). Desta forma, a integração regional figurou como uma necessidade indispensável para a inserção internacional do país, deixando de ser apenas uma reivindicação ou desejo:

Figura 71 - Nuvem de palavras relacionadas à apoio à integração regional durante o governo Cristina Kirchner II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Figura 72 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Cristina Kirchner II



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A terceira agenda mais referenciada é a que se relaciona com a perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (15 menções), na qual Cristina Kirchner sublinhou, mais uma vez, a importância desempenhada pelos ex-presidentes Néstor Kirchner e Lula da Silva por apostarem no processo de integração regional e relançar o Mercosul no começo dos anos 2000, mesmo diante de diagnósticos pessimistas que visualizavam e pretendiam o fim precoce do Mercosul. Diante disto, ressalta-se as conquistas e os desafios do processo de integração regional:

Esta nueva configuración del mundo y estos logros que hemos tenido nos tienen que hacer redoblar el esfuerzo, no en cerrarnos sino en unirnos, que es diferente. No es lo mismo unirse que cerrarse, unirse es juntar los esfuerzos para vincularse en mejores condiciones frente a un mundo difícil, complejo y por momentos hostil. Que quede claro: el Mercosur no es algo cerrado, es algo abierto, pero abierto desde la unidad, abierto desde nuestro mercado interno, abierto desde nuestras demandas de lograr incorporar mayor tecnología y mayor valor agregado, porque eso es más trabajo (Argentina, 2013).

Na agenda de apoio à institucionalidade (5 referências), destacamos a defesa realizada pela ex-presidenta argentina em torno do aprimoramento dos instrumentos de resolução de conflitos.

E por fim, na agenda de integração de infraestrutura (4 referências), Cristina Kirchner destacou, mais uma vez, a relevância da integração energética entre os países, que trabalharia no sentido de suprir a demanda dos países da região.

Não encontramos nenhuma referência no que se refere à agenda de apoio à participação social nos discursos proferidos por Cristina Kirchner, o que denota a baixa preocupação com esta esfera neste momento. A partir da análise, percebemos que os discursos de Cristina tenderam a ser mais pragmáticos, quando comparados com Néstor Kirchner. Uma questão que se repete ao longo do tempo, por exemplo, é o firme apoio para o ingresso da Venezuela como Estado-membro do Mercosul, no qual se elenca os benefícios em termos econômicos, e principalmente energéticos, que a integração com o referido país poderia propiciar. Tendo em vista o cenário de crise econômica que começa a despontar na região, nota-se uma convergência entre as duas líderes políticas de Argentina e Brasil em torno de pensar em alternativas conjuntas no âmbito do regionalismo que pudessem atenuar/minimizar tal cenário.

Podemos observar também a continuidade do apoio à integração regional, que se mantém como uma pauta estratégica de política externa para o país, no qual se defende o aprofundamento das relações estabelecidas entre os países da região no âmbito do Mercosul.

5.4 As agendas dos governos argentinos em relação ao Mercosul durante o Regionalismo Líquido (2015-2022)

Nesta seção buscamos investigar de que forma os governos argentinos constituíram suas agendas durante o recorte temporal entre 2015 e 2022, na vigência do Regionalismo Líquido, apresentando as principais evidências encontradas a partir da análise realizada.

5.4.1 O governo de Mauricio Macri (2015-2019)

O governo de Mauricio Macri marcou a conformação de um novo cenário na política argentina à direita do espectro político. Sua emergência em 2015 na Argentina em consonância com a ascensão de Michel Temer em 2016 no Brasil, é responsável pela constituição de uma agenda de política externa convergente em relação ao Mercosul, que conforme já discutido, apresenta características e preocupações tipicamente liberais.

Foram encontrados treze discursos realizados. Apesar deste novo cenário, a partir da análise pudemos evidenciar que o apoio à integração regional, ainda que discursivamente,

permaneceu como central na agenda de política externa do país, conforme demonstrado abaixo:

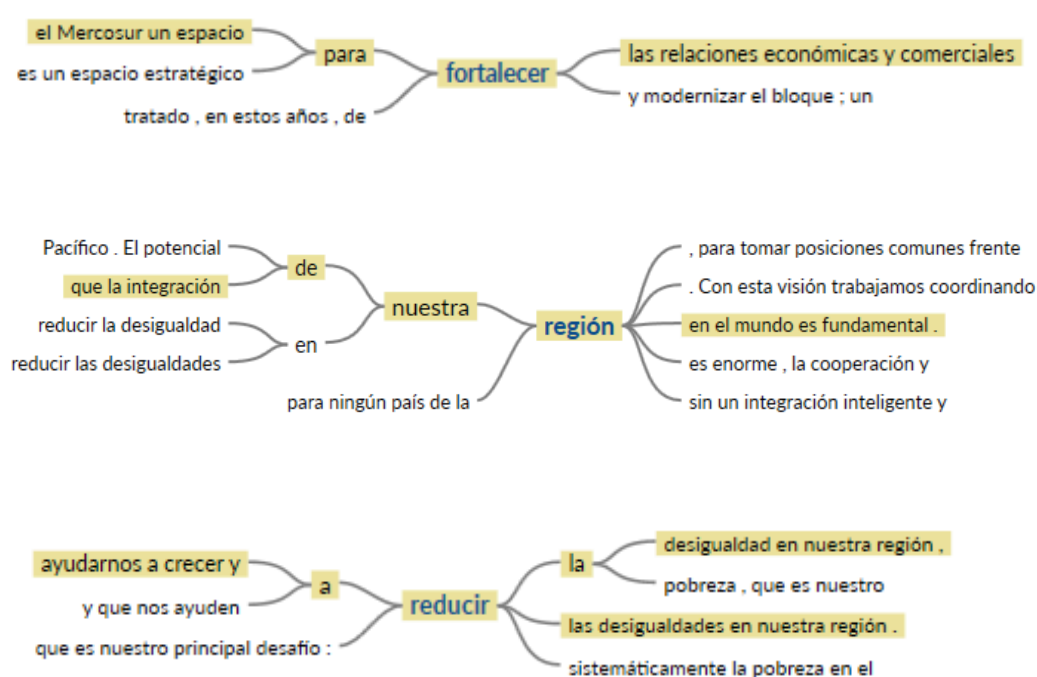
Figura 73 - Agendas priorizadas durante o governo Mauricio Macri (2015-2019)

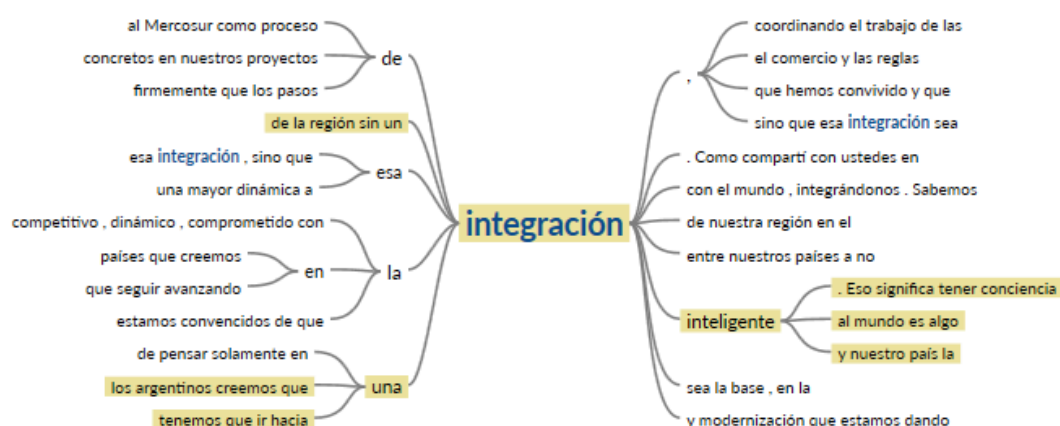
Códigos		Pesquisar Projeto						
Nome	Arquiv	Referên	Criado em	Criado	Modificado e	Modificado		
Agenda econômica	4	19	28/02/2023 2	NGJ	01/03/2023 0	NGJ		
Agenda política e social	4	15	28/02/2023 2	NGJ	01/03/2023 0	NGJ		
Apoio à agenda participativa	1	1	28/02/2023 2	NGJ	01/03/2023 0	NGJ		
Apoio à integração regional	4	29	28/02/2023 2	NGJ	01/03/2023 0	NGJ		
Apoio à institucionalidade	1	1	28/02/2023 2	NGJ	28/02/2023 2	NGJ		
Integração de infraestrutura	4	7	28/02/2023 2	NGJ	01/03/2023 0	NGJ		
Perspectiva histórica e futura do processo de integra	4	15	28/02/2023 2	NGJ	01/03/2023 0	NGJ		

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Dentro das menções que se relacionam com o apoio à integração regional (29 referências), Macri ressalta que o Mercosul se configura como essencial para a inserção internacional do país, que auxilia no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades existentes na região, e que portanto, o processo deve ser aprofundado e levado adiante:

Figura 74 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Macri





Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Apesar do apoio, Macri defende um Mercosul aberto, flexível e moderno, com argumentos muitos similares aos presentes nos discursos de Michel Temer e Jair Bolsonaro:

Figura 75 - Menções de apoio a um Mercosul flexível durante o governo Macri

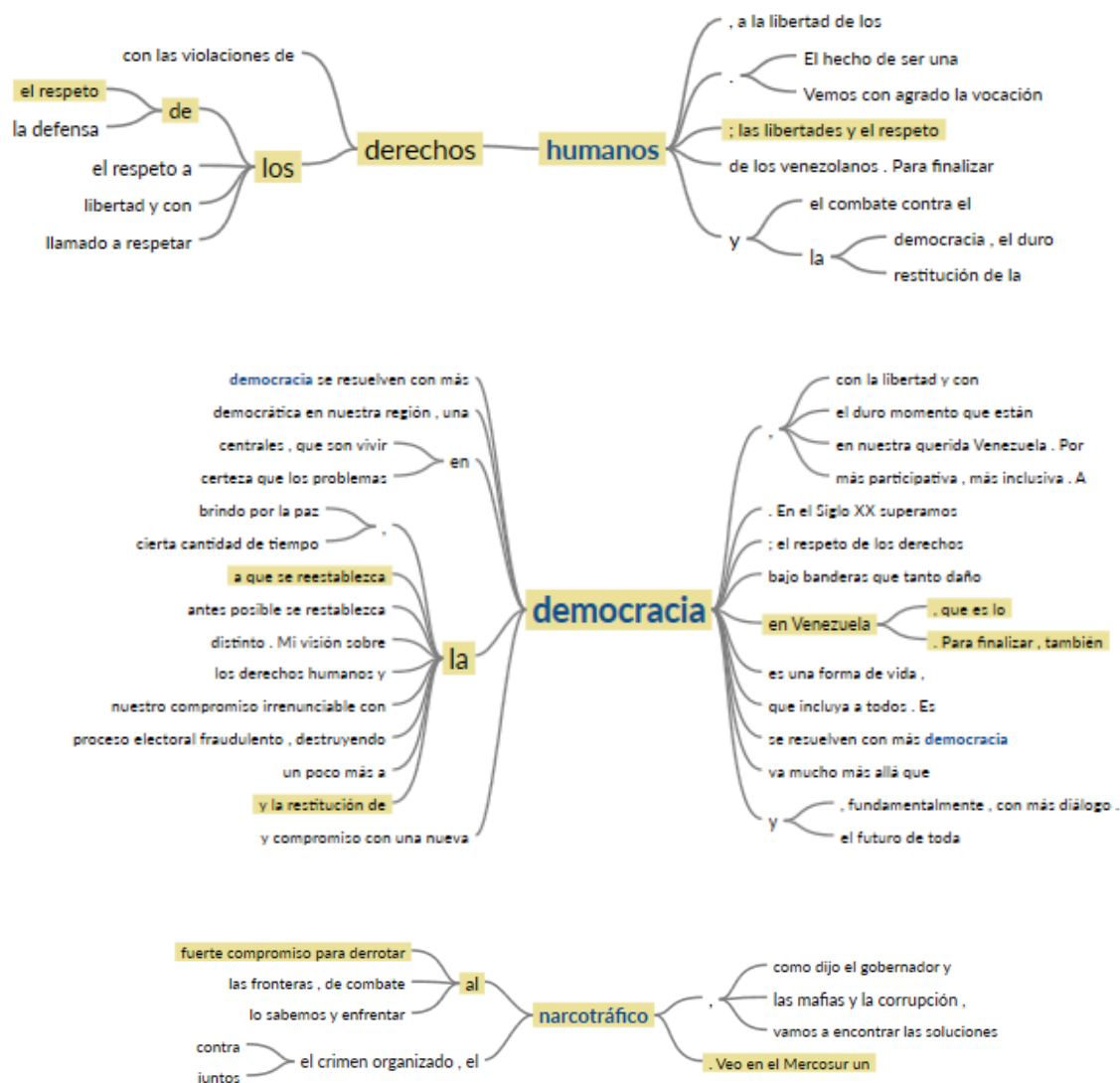


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A partir do exposto, nota-se que a ascensão de governos de direita nos dois principais países que conformam o Mercosul no mesmo período histórico foi decisivo para que fosse levada adiante uma agenda que buscava retomar o Mercosul do Regionalismo Aberto, ancorado sob as dimensões econômico-comerciais.

A segunda agenda mais priorizada nos discursos de Macri foi a agenda econômica (19 referências), em que as palavras mais recorrentes foram *mundo, unión europea, acuerdos, comercio, desarrollo, región, negociación, competitividad*. Nesta dimensão, destacamos a importância de se levar adiante as negociações do acordo com a UE, a busca por uma

Figura 78 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Macri



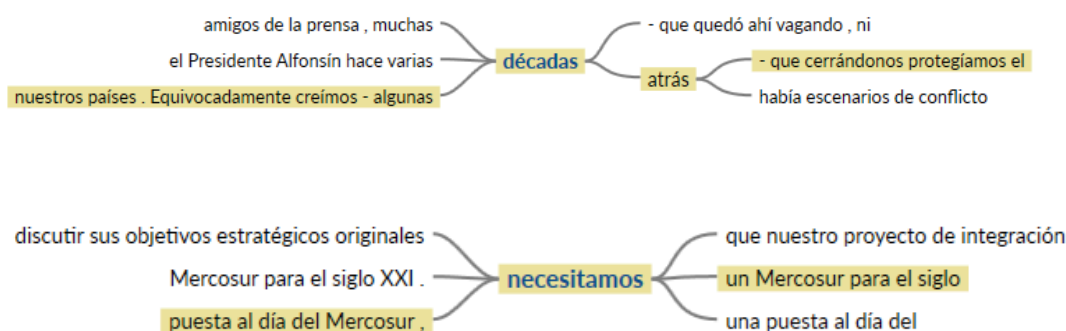
Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Em perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (15 menções), o ex-presidente argentino buscou ressaltar que o Mercosul se constituiu como um projeto estratégico de longo prazo, mas que havia se isolado do restante do mundo - fazendo alusão à priorização das relações regionais em detrimento do estabelecimento de relações com outros países mundo afora - o que propiciou que o processo de integração regional não se adequasse a um cenário de mundo globalizado e em constante transformações. E neste sentido, o principal desafio seria a modernização e adequação do Mercosul para este novo momento histórico:

Figura 79 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Macri



Mercosur se unió y se — aisló — y eso no trajo ninguna

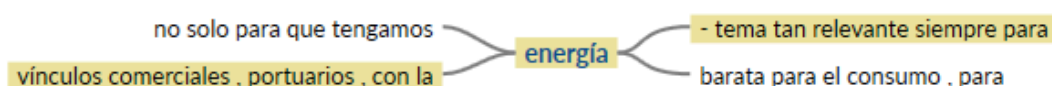


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

... nosotros pensábamos que el Mercosur tendría que ser algo para defendernos, aislarnos, hoy, vemos que - a la luz de lo que pasó - fue un error, que aislándonos lo que trajimos fue más pobreza a nuestros países. Por ello estoy contento de que hoy compartamos esta visión de que tenemos que ir hacia una integración inteligente. Eso significa tener conciencia de cada paso que damos, porque lo que todos queremos es generar progreso para nuestra comunidad... (Argentina, 2017).

Mais uma vez, em integração de infraestrutura (7 referências), buscou-se ressaltar as oportunidades que a integração física e energética poderia proporcionar aos países da região:

Figura 80 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Macri



Esto significa mayor y mejor — conectividad — , un factor clave en esta

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Encontramos somente uma referência na agenda de apoio à institucionalidade, na qual Macri exprimiu, de forma ampla, que assumia um compromisso com a melhora da institucionalidade no Mercosul. E por fim, também encontramos somente uma menção que se relaciona com a agenda de apoio à participação social, onde o ex-presidente argumentou que a sociedade civil deveria estar preparada para receber os benefícios das conquistas que o processo proporciona.

De forma geral, a literatura especializada ressalta que Macri entendia que a inserção internacional argentina deveria priorizar um perfil ocidental que privilegiasse os vínculos comerciais com os EUA e Europa calcado na ideia de livre mercado. Dessa forma, buscando atingir tal objetivo, Macri buscou a flexibilização do Mercosul e uma maior aproximação com a Aliança do Pacífico (Busso; Zeliovich, 2016; Frenkel, 2016; Frenkel; Azzi, 2018).

5.4.2 O governo de Alberto Fernández (2019-2022)

Foram encontrados oito pronunciamentos a respeito do Mercosul. Com base na análise realizada, pudemos constatar por meio dos discursos proferidos por Fernández que a agenda de apoio à integração regional voltou a ganhar maior notoriedade, conforme demonstra a figura abaixo:

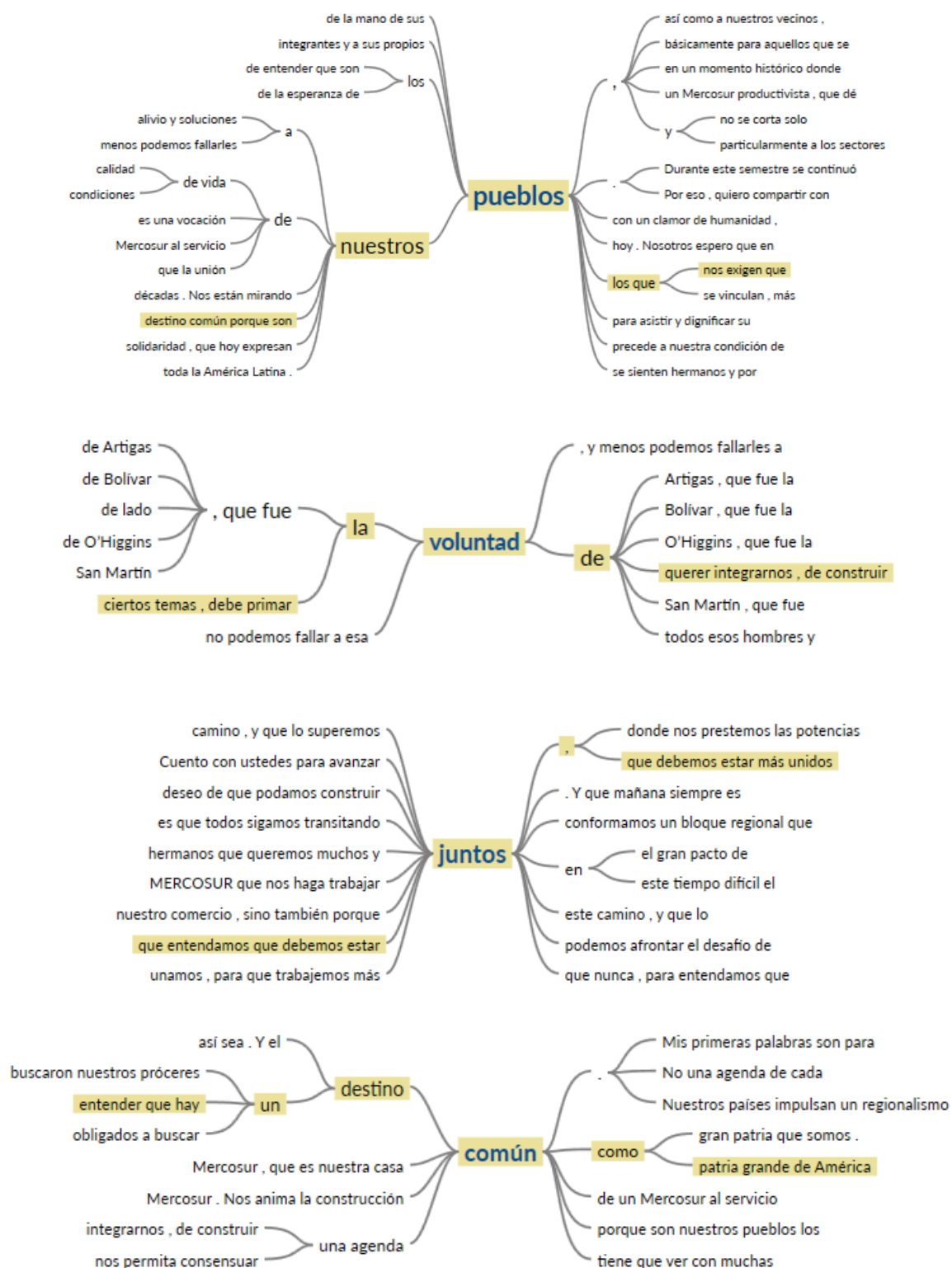
Figura 81 - Agendas priorizadas durante o governo Alberto Fernández (2019-2022)

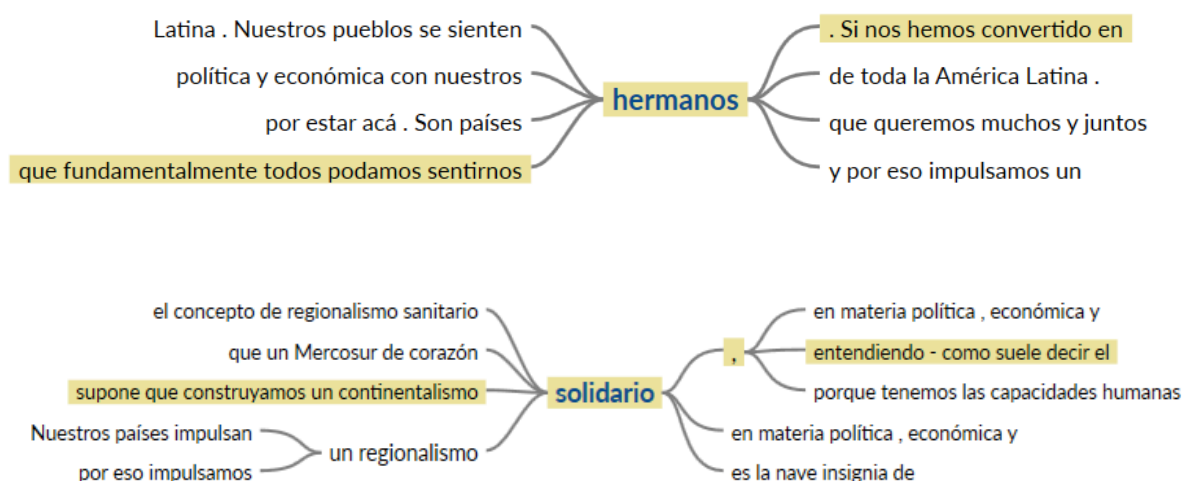
Códigos							
Nome	Arquiv	Referên	Criado em	Criado	Modificado e	Modificado	
Agenda econômica	3	13	01/03/2023 1	NGJ	01/03/2023 1	NGJ	●
Agenda política e social	3	20	01/03/2023 1	NGJ	01/03/2023 1	NGJ	●
Apoio à agenda participativa	1	3	01/03/2023 1	NGJ	01/03/2023 1	NGJ	●
Apoio à integração regional	3	28	01/03/2023 1	NGJ	01/03/2023 1	NGJ	●
Apoio à institucionalidade	1	6	01/03/2023 1	NGJ	01/03/2023 1	NGJ	●
Integração de infraestrutura	3	6	01/03/2023 1	NGJ	01/03/2023 1	NGJ	●
Perspectiva histórica e futura do processo de integra	3	24	01/03/2023 1	NGJ	01/03/2023 1	NGJ	●

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Com 28 referências encontradas, em apoio à integração regional Fernández recorreu a elementos culturais e identitários para legitimar a necessidade da integração regional entre os países da região, que seria um destino comum exigido pelos próprios povos da região na construção de um continentalismo solidário:

Figura 82 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Fernández

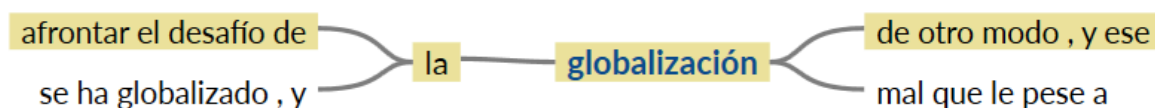




Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Apesar da recorrência de discursos ligados a elementos identitários e culturais, a necessidade da integração regional foi visualizada também com pragmatismo, tendo em vista a emergência de um cenário interdependente causado pela intensificação da globalização:

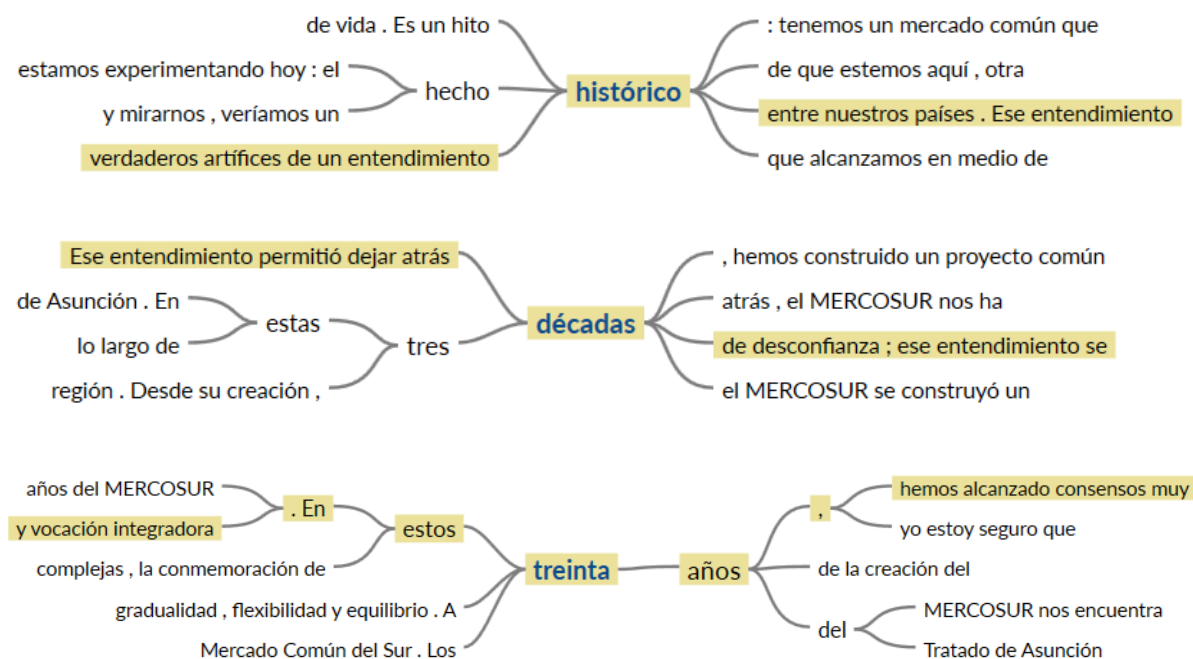
Figura 83 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Fernández



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Em perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (24 referências), Fernández fez reverência ao papel exercido pelos presidentes responsáveis pela fundação do Mercosul, que teriam sido essenciais ao permitir que um entendimento e consenso histórico fosse formado, dissipando um clima de rivalidade e desconfiança outrora existente entre Argentina e Brasil:

Figura 84 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Fernández



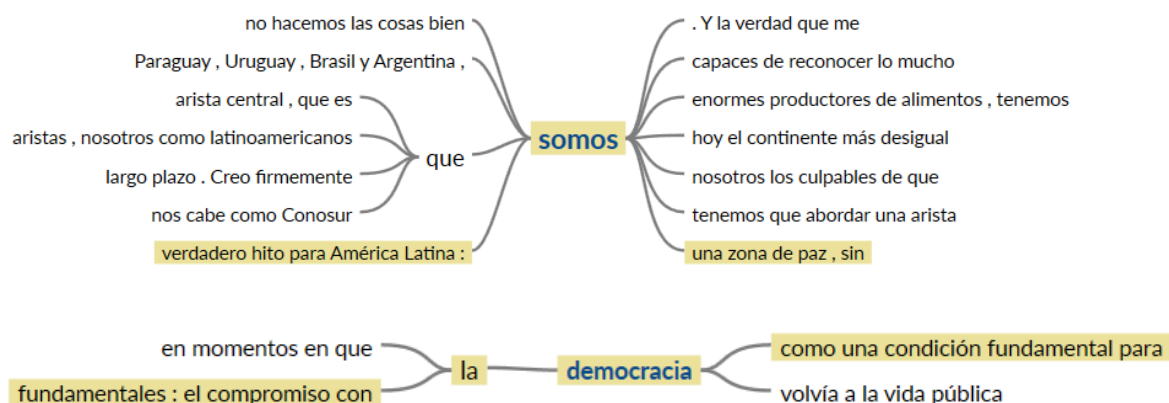
Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Neste sentido, a integração regional se mantém como uma política de Estado para o país:

El Mercosur es el proyecto de integración regional más importante para la Argentina. La integración con la región es una política de Estado para nuestro país y, como tal, se ha mantenido más allá de los cambios de gobierno, de las coyunturas económicas, o de la crisis generada por la pandemia. Quiero destacar la importancia crucial de la voluntad política, fue política la estrategia integracionista de las democracias brasileña y argentina en 1985, fue política la decisión de firmar el Tratado de Asunción que creó el Mercosur en 1991. Contra todos los pronósticos pesimistas, es fruto de la política - de la alta política - el resultado que estamos experimentando hoy: el hecho histórico de que estemos aquí, otra vez, discutiendo el futuro (Argentina, 2021a).

Este entendimento histórico que propiciou a aproximação entre os países foi responsável pela consolidação de um cenário de paz, e de vigência e compromisso com o regime democrático:

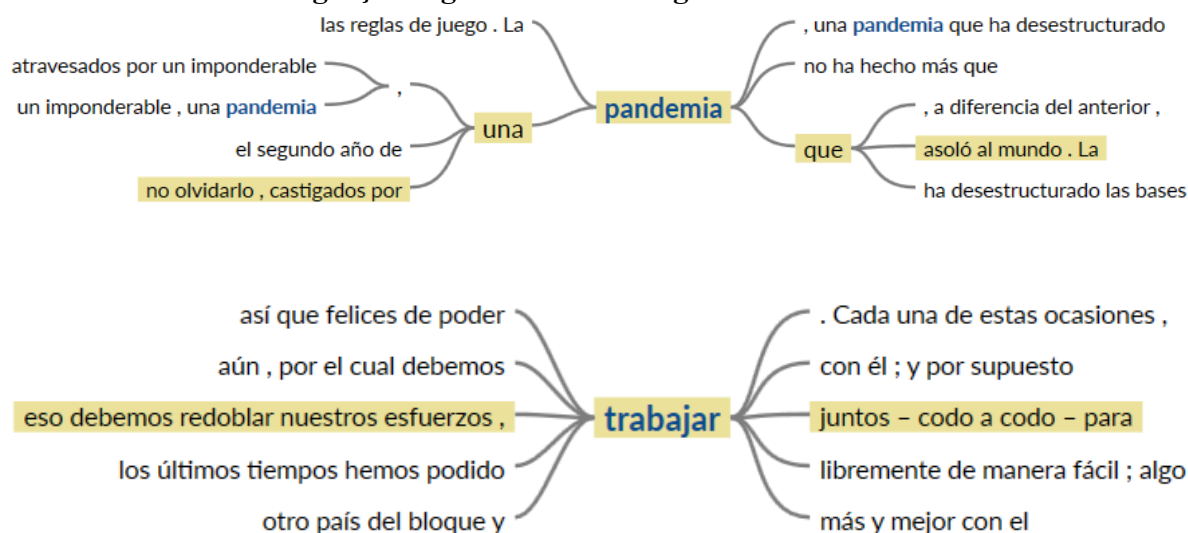
Figura 85 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Fernández



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Neste momento, o cenário pandêmico se colocou como o principal desafio a ser enfrentado no âmbito do processo de integração regional, e por isso, a necessidade de trabalhar conjuntamente para enfrentar essa conjuntura:

Figura 86 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Fernández



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A terceira agenda priorizada por meio dos discursos foi a agenda política e social (20 referências), na qual podemos visualizar que a questão da pauta ambiental começou a despontar como importante. Outro assunto que destacamos foi a busca pela ampliação e

reforço das redes de proteção social, tendo em vista o agravamento da insegurança alimentar a partir da emergência da pandemia de covid-19:

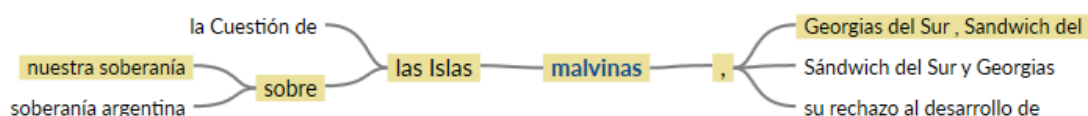
Figura 87 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Fernández



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

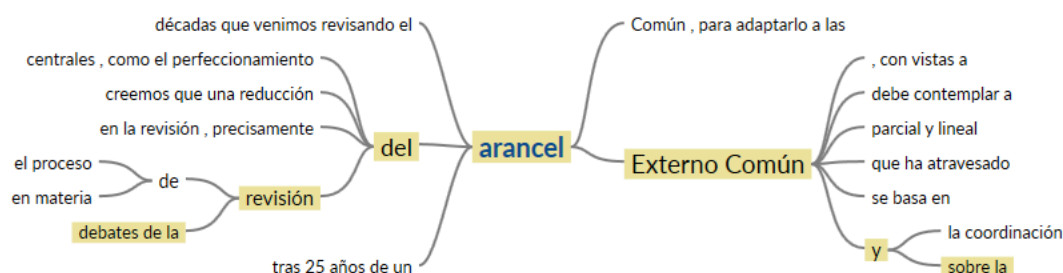
Outro assunto que retoma à agenda nos discursos proferidos foi a questão das Malvinas, com a qual a Argentina buscou trazer visibilidade e angariar apoio em torno desta temática:

Figura 88 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Fernández



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

A quarta agenda que mais recebeu atenção nos discursos foi a agenda econômica (13 menções). A nuvem de palavras abaixo sintetiza as palavras mais frequentes nesta dimensão:



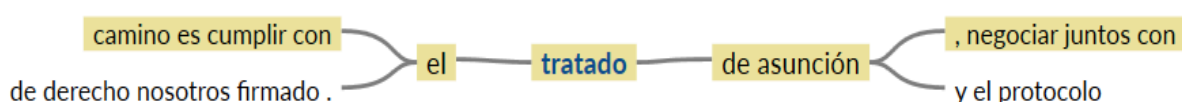
Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

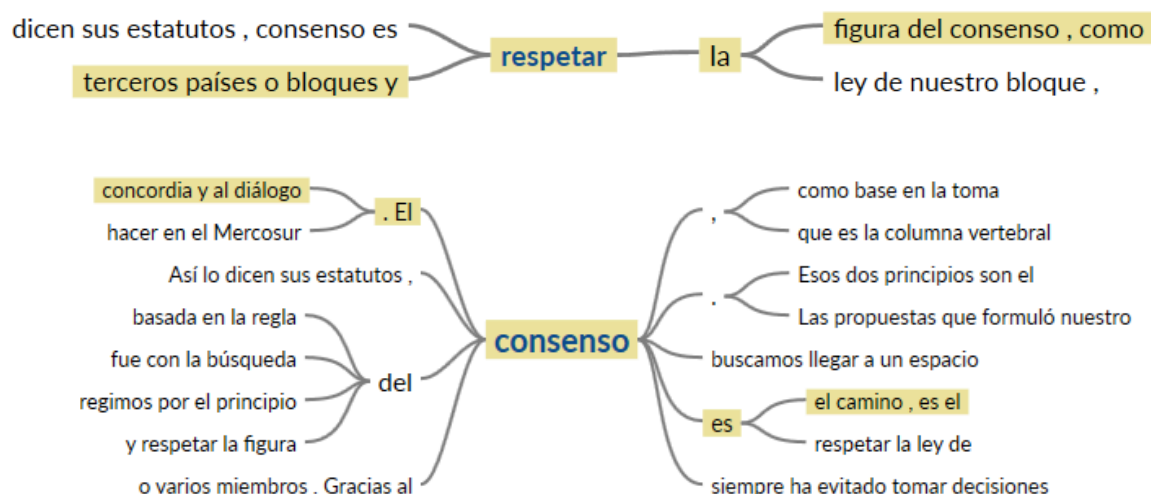
No que tange ao debate sobre a revisão da TEC, assunto que foi levantado pelos presidentes brasileiros Jair Bolsonaro e pelo uruguaio Lacalle Pou, e que gerou enorme debate no âmbito do Mercosul, Fernández defendeu a busca pela tomada de decisão consensual:

La Argentina como Presidencia pro tempore del Mercosur ha venido conduciendo los debates de la revisión del Arancel Externo Común y sobre la política de relacionamiento externo del bloque. En ambos casos, nuestro compromiso fue con la búsqueda del consenso, que es la columna vertebral constitutiva del Mercosur. Así lo dicen sus estatutos, consenso es respetar la ley de nuestro bloque, su ADN fundante, su razón de ser. Creemos que no podemos resignar este principio, somos todos partes de estados de derecho y de respeto a la Ley, es una regla, y menos podemos olvidar esas reglas en un contexto global de gran incertidumbre, de disputas comerciales que se viven en el mundo entero, de redefinición de áreas de influencia económica y de una cruda competencia por posicionarse a la vanguardia de la tecnología y la producción industrial (Argentina, 2021b).

Conectado com esta discussão, na agenda de apoio à institucionalidade (6 referências), tendo em vista o alto nível de dissensos existentes neste momento, o ex-presidente argentino salientou a necessidade de que se cumprisse com os Tratados e instituições que foram estabelecidos no âmbito do Mercosul, sendo que um dos mais importantes a serem observados era a regra da tomada de decisão por unanimidade:

Figura 91 - Menções de apoio à integração regional durante o governo Fernández

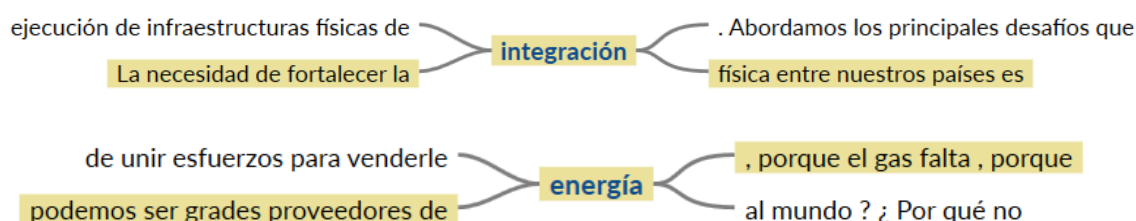




Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Em integração de infraestrutura (6 menções), as mesmas temáticas que foram citadas frequentemente são novamente discutidas, como a necessidade de fortalecimento da integração física e energética entre os países da região:

Figura 92 - Menções relacionadas à agenda de infraestrutura durante o governo Fernández



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

E por fim, a agenda que recebeu um menor nível de atenção, novamente, foi a que se relaciona com o apoio à agenda participativa (3 referências), onde, de forma ampla, Fernández defendeu a mobilização das chamadas forças vivas do Mercosul, o que inclui empresas, sindicatos, cooperativas, sociedade civil e a academia, sendo que a participação de amplos setores da sociedade seria importante para o enfrentamento de uma conjuntura cada vez mais complexa. Destacamos também a realização de mais uma edição do Fórum Empresarial, que o presidente ressaltou como chave ao permitir que diversas questões pudessem ser discutidas.

Russo (2022) entende que Alberto Fernández chegou ao poder em um contexto extremamente complexo, tanto doméstica quanto internacionalmente, e que portanto, seu governo não poderia ser considerado uma reedição dos governos kirchneristas anteriores. Dessa forma, segundo o entendimento do autor, o presidente buscou construir uma política externa ligada ao autonomismo, baseada no pragmatismo em um contexto internacional complexo, e com uma visão de inserção internacional que se assenta em um modelo econômico ligado à indústria e à produção nacional.

5.5 Considerações parciais

A partir da análise, nota-se que a agenda participativa sempre foi uma das menos priorizadas na trajetória histórica analisada por parte dos governos argentinos e brasileiros no âmbito do Mercosul, embora pudemos visualizar o quão importante e decisivo foram as administrações do presidente brasileiro Lula da Silva (2003-2010) para que tal agenda pudesse ganhar visibilidade e permitisse a constituição de diversas institucionalidades que previam a participação da sociedade civil durante o Regionalismo Pós-hegemônico. Apesar disto, notamos uma agenda muito diversificada em seus discursos, no qual se observa que diversas temáticas ganharam destaque, que vão desde a agenda econômica e passam por questões mais sociais, como os direitos humanos.

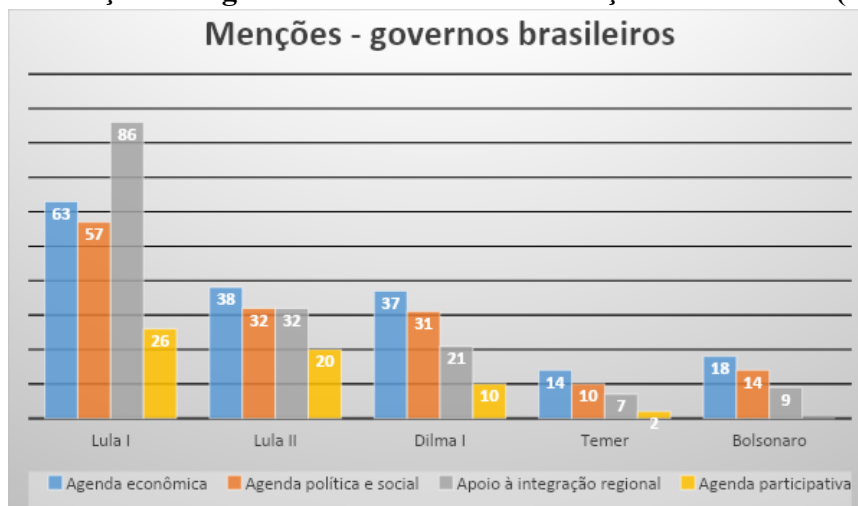
A análise demonstra que neste momento houve um forte apoio à integração regional, no qual as relações regionais foram valorizadas e priorizadas, o oposto do que se observa a partir da segunda metade dos anos 2010, em que as relações regionais começam a serem não mais vistas como prioritárias, o que gerou um processo de desintegração e enfraquecimento dos órgãos regionais. Ainda que não suficientes para assertivas conclusivas, o número de discursos demonstra tal relação, ou seja, quanto maior o número de discursos e as temáticas tratadas, maior o apoio à integração regional demonstrado.

Uma primeira conclusão aponta no sentido de indicar que há, portanto, uma relação entre apoio à integração regional e a agenda participativa, ou seja, governos que priorizam as relações regionais e consequentemente o processo de integração regional no Mercosul, tendem a apoiarem de forma mais expressiva o engajamento e a participação da sociedade civil no processo. Isso se mostra óbvio: se um governo não enxerga o processo de integração regional como relevante e importante, bem como digno de atenção governamental, não faz sentido incentivar que outros atores possam participar e se engajar com as discussões estabelecidas neste âmbito. Da mesma forma, podemos pensar que uma intensificação do processo de integração dependeria de mais apoio social, e que portanto, a ampliação de

mecanismos e canais participativos, poderia ser utilizada como uma estratégia para ampliar a base de apoio.

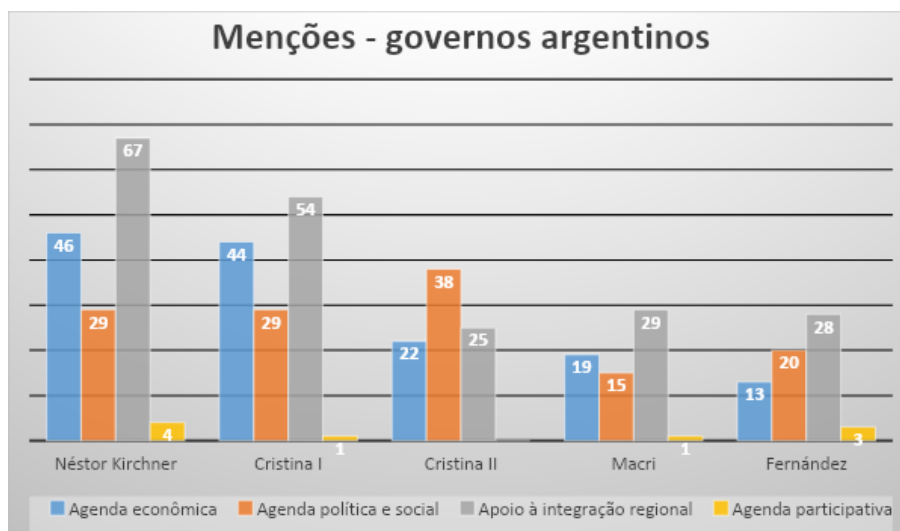
Os gráficos abaixo destacam as agendas mais relevantes e priorizadas pelos governos argentinos e brasileiros na trajetória histórica analisada:

Gráfico 1 - Menções dos governos brasileiros em relação ao Mercosul (2003-2022)



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 2 - Menções dos governos argentinos em relação ao Mercosul (2003-2022)



Fonte: elaboração própria.

A partir do que foi discutido neste capítulo, outra questão que notamos é uma dissonância entre os discursos e aquilo que se tornou exequível durante o Regionalismo Pós-hegemônico em relação à participação da sociedade civil e ao processo de integração regional de uma forma mais ampla. Observa-se, durante o referido momento, um claro

incentivo para que as instituições do Mercosul fossem fortalecidas e aprimoradas no sentido de se tornarem mais autônomas, no qual se pensa inclusive em copiar o processo de integração observado no continente europeu e serem criadas instituições supranacionais.

A partir de uma análise da trajetória histórica do posicionamento brasileiro em relação ao Mercosul, Mariano et al. (2021) atestam que o bloco regional foi gestado e desenvolvido de maneira ambígua a partir da visão brasileira, visto que foi colocado no topo das prioridades internacionais do país com vistas a buscar uma melhor inserção internacional, mas que não houve uma clara especificação do que se buscava (objetivos e finalidades) em relação à integração. Da mesma forma, de acordo com a argumentação dos autores, não houve uma preocupação e atenção com as questões institucionais, visto que a construção de um aparato institucional que trabalhasse para atender aos interesses regionais não foi colocado como prioridade no âmbito da política externa brasileira.

Tal baixa preocupação com as questões institucionais no Mercosul está relacionado com a existência de uma posição comum das elites políticas brasileiras entre os chamados institucionalistas pragmáticos e os autonomistas, conforme identificado por Saraiva (2012). De um lado, os institucionalistas pragmáticos, que eram majoritariamente identificados ou ligados ao PSDB e que foi uma corrente de pensamento que se consolidou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), enxergava a integração regional como um instrumento benéfico para o Brasil, de ganho em termos comerciais e econômicos - fortemente pautados por uma visão liberal. Porém, a institucionalização do bloco não era vista como necessária. De outro lado, os autonomistas, que possuíam ligação ou identificação com o PT, e estavam atrelados a uma visão desenvolvimentista e defendiam uma inserção e projeção mais autônoma do país no cenário internacional, também defendiam uma baixa institucionalidade do bloco e a manutenção da soberania brasileira na política externa.

Apesar disto, Mariano et al. (2021) reconhecem que o processo de integração regional no seio do Mercosul teve importantes conquistas e avanços históricos, como a dissipação da rivalidade entre os dois principais países sul-americanos, o que afastou a possibilidade de uma guerra na Bacia do Prata. No entanto, dos anos 2010 até 2020, os autores percebem ações de cooperação e integração de baixa intensidade, dado que a crise política brasileira vivenciada em 2016, que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff, consolidou um estágio de baixa demanda¹⁰³ pela integração regional.

¹⁰³ De acordo com Mariano et al. (2021a) tal baixa demanda seria exemplificado pela diminuição de investimentos do BNDES, um menor interesse por áreas de alta tecnologia e um enfraquecimento das forças econômicas favoráveis à integração.

6 O CASO DA ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO (ASEAN)

Este capítulo analisa o caso da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), realizando inicialmente uma breve reconstituição da história política da região, na qual salientamos as principais iniciativas de cooperação e integração regional. Em uma seção específica nos deteremos brevemente em realizar um remonte histórico sobre os principais desenvolvimentos da ASEAN desde a sua fundação, em 1967. Posteriormente, questão central ao qual se dedica este trabalho, realizamos um debate sobre como e de que forma se deu a incorporação da agenda participativa na ASEAN entre os anos de 2003 e 2022.

6.1 Um breve histórico político sobre o Sudeste Asiático

Antes de nos determos no cenário mais contemporâneo, é importante realizarmos um breve remonte histórico político regional, tendo em vista que eventos importantes, como o colonialismo, constituem-se como essenciais para a compreensão dos processos de formação dos regionalismos e do contexto mais atual vivenciado no Sudeste Asiático.

No século XVI, mais especificamente em 1509, os portugueses desembarcaram em Malaca (atual Malásia), um importante entreposto comercial, que se constituiu como uma das principais e mais movimentadas rotas comerciais mundiais. Segundo Lockard (2009), a chegada e posterior conquista¹⁰⁴ de Malaca em 1511 marcou um ponto de inflexão para a história do Sudeste Asiático, tendo em vista que nos próximos quatro séculos, comerciantes e colonizadores de outros países chegaram à região.

A partir de 1565 ocorreu a chegada de um outro poder colonial europeu, a Espanha, que vai estabelecer sua hegemonia onde atualmente se encontra as Filipinas. Marcas¹⁰⁵ da colonização espanhola são visualizadas até os dias atuais no país, como a mistura de palavras da língua nativa com o espanhol, bem como a adoção do catolicismo por grande contingente populacional, sendo a religião majoritária no país.

A partir do começo do século XVII, um outro país chega à região e se constituiu como o principal desafiador de Portugal e da Espanha, a Holanda. Os holandeses conquistaram Malaca em 1641 e exerceram forte influência sob as ilhas que atualmente conhecemos como a

¹⁰⁴ No começo dos anos 1500, os portugueses também conquistaram as ilhas Maluku, no qual adquiriram quase o controle total do comércio de especiarias para a Europa, apesar de serem continuamente desafiados pelos holandeses e espanhóis no que tange ao comércio (Lockard, 2009).

¹⁰⁵ Tal evento é descrito como “hispanização”, tendo em vista que os espanhóis se preocupavam não somente com a questão comercial, mas também com a conversão da população nativa ao catolicismo, por exemplo (Lockard, 2009).

Indonésia¹⁰⁶. Posteriormente tem-se a chegada da França¹⁰⁷, que centrou suas ambições principalmente em torno do Vietnã; e da Grã-Bretanha, que começou gradativamente a dividir o mundo histórico malaio. A Grã-Bretanha, por exemplo, diante da preocupação com as ameaças das outras potências europeias, começou a partir de 1870 a realizar intervenções em vários sultanatos malaios, visando estabelecer sua influência política, convencendo ou forçando os sultões a adotarem um sistema de governo indireto (Lockard, 2009; Panikkar, 1959).

O único país que conseguiu manter sua integridade territorial e não ser colonizado foi Sião (atual Tailândia), o que segundo Lockard (2009) está ligado ao fato do país ter sido mais flexível e aberto às novas ideias diante das crescentes pressões liberalizantes exercidas por parte das potências europeias. Exemplo disto é que durante os anos 1800 e 1900, os líderes políticos de Sião adotaram políticas de modernização e mudanças econômicas com vistas a permitir a manutenção de sua independência.

Em suma, conforme podemos visualizar, o Sudeste Asiático é marcado por um contexto de colonização europeia, que subjugou as populações nativas a uma série de medidas arbitrárias e violentas, que passavam desde a escolha dos produtos que iriam ser cultivados para atender aos mercados europeus até prisões, torturas, o roubo e a destruição de propriedades. Inclusive recentemente, em 2022, a Holanda se desculpou¹⁰⁸ oficialmente à Indonésia após a realização de um estudo de mais de quatro anos comprovarem que as forças militares do país exerceram uma violência massiva e sistemática durante a guerra de independência entre os anos de 1945 e 1949 (Dw, 2022).

Não bastasse a colonização europeia, as populações nativas do Sudeste Asiático tiveram que lidar com a ocupação das forças japonesas no século XX, entre 1941 e 1945, que começaram a ganhar território na região a partir da China. Os territórios ocupados no Leste e Sudeste Asiático conformaram parte da política japonesa cunhada como *Greater East Asian*

¹⁰⁶ Na Indonésia, a Holanda expandiu fortemente seu poder entre 1750 e 1914. O *Dutch East India Company* foi abolido em 1799 devido à corrupção e dívidas, sendo substituído por um governo colonial formal, sendo que tal governo concentrou sua exploração econômica em torno das ilhas mais populosas e férteis, Java e Sumatra. Em 1830 introduziram o *Cultivation System*, que obrigava os javaneses a produzirem açúcar em uma terra onde se planta arroz, e o governo fixou um valor fixo para ser pago aos camponeses. Com o passar dos anos, os camponeses precisavam trabalhar cada vez mais para ganhar a mesma quantidade (Lockard, 2009).

¹⁰⁷ A França, frustrada diante da negativa do imperador vietnamita em permitir a liberalização comercial com países ocidentais e com vistas a proteger as missões cristãs, e com o objetivo de expandir o seu império na região, atacou militarmente o Vietnã em 1858 e ocupou o país durante as próximas três décadas, anexando-o formalmente em 1883 e criando posteriormente, em 1897, a Federação da Indochina, que ligava os territórios do Vietnã ao Camboja e ao Laos (Lockard, 2009).

¹⁰⁸ Os governos holandeses historicamente argumentaram durante décadas que os casos de violências foram pontuais e que de uma forma geral, as forças militares haviam atuado de forma correta (Dw, 2022).

Co-Prosperity Sphere (Yellen, 2019), o que significava que os países ocupados iriam fornecer materiais e força de trabalho para a maquinaria de guerra japonesa.

Os japoneses, por exemplo, obrigavam que os países ocupados plantassem fibra vegetal em plantações de arroz, o que causava deficiências na oferta de alimentos, causando fome entre a população nativa. Também causaram desemprego entre a população ao fecharem companhias ocidentais, bem como utilizaram diversos indivíduos, notadamente os javaneses, para trabalharem como escravos na construção de ferrovias, pontes e rodovias em diversos países da região. Além disso, utilizaram mulheres jovens, principalmente filipinas, para serem prostitutas para os soldados japoneses, que ficaram conhecidas como mulheres de conforto (Lockard, 2009).

Heidhues (2000) argumenta que os japoneses governaram o Sudeste Asiático de forma mais violenta que os ocupadores precedentes, ou seja, os europeus. De outro lado, Lockard (2009) entende que apesar das práticas de tortura em casos de não cooperação, os japoneses buscaram promover uma reaproximação com as raízes culturais e religiosas dos povos asiáticos ao fecharem igrejas e escolas cristãs e encorajar líderes budistas e islâmicos na região.

A ocupação das forças japonesas durante a Segunda Guerra Mundial, no entendimento de Lockard (2009) representou um ponto de virada na região, tendo em vista que produziu um enfraquecimento do colonialismo ocidental e fortaleceu o nacionalismo¹⁰⁹, que se espalhou pelo Sudeste Asiático dentro deste contexto. De acordo com a concepção do autor, o impulso nacionalista mais forte na região se deu a partir do Vietnã, no começo dos anos 1900, momento em que alguns nacionalistas começaram a reivindicar por reformas ou autogoverno em conjunto com o sistema francês.

Em suma, conforme pudemos visualizar, do século XVI até a segunda metade do século XX, os países do Sudeste Asiático passaram por um contexto de contínuas influências externas, primeiramente com as potências europeias e posteriormente com os japoneses no contexto da Segunda Guerra Mundial. Diante disto, uma questão chave que começa a ser delineada, debatida e defendida fortemente entre os países da região no contexto pós-Guerra foi a busca pela autonomia e a não-interferência nos assuntos domésticos.

O receio e a animosidade em relação às possíveis novas interferências externas na região, diante do histórico vivenciado, fizeram com que os países da região buscassem a unidade asiática na luta contra as novas ameaças emergentes, que se outrora estavam

¹⁰⁹ Inclusive à medida que o Japão se tornava mais poderoso na região, muitos líderes nacionalistas acreditavam que o país apoiaria a causa da libertação do jugo europeu (Heidhues, 2000).

centradas na disputa entre os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), contemporaneamente se centra na disputa entre os EUA e a China. Dessa forma, historicamente, a cooperação entre os países da região visou garantir mais autonomia e capacidade de resistência às pressões externas.

6.2 Os processos de integração regional no Sudeste Asiático

O pós-guerra estimulou a formação de processos de regionalismos ao redor do mundo, como na América Latina a partir dos anos 1960, bem como o caso mais emblemático e exitoso representado pelo continente europeu, a partir da aproximação entre a Alemanha e a França que culminou na Comunidade Econômica do Carvão e do Aço, em 1951 (Urwin, 2009; Mattli, 1999).

Assim como nos outros continentes, as ideias de aproximação e unidade regional entre os países no continente asiático remontam a um contexto anterior à Segunda Guerra Mundial. Ba (2009) argumenta que embora houvesse na região do Sudeste Asiático ideias relacionadas à aproximação e unidade, não havia o desejo pela constituição de uma organização regional, tendo em vista que as elites políticas tinham uma visão mais ampla da Ásia. O primeiro-ministro indonésio, por exemplo, Soetan Sjahrir defendia uma unidade pan-asiática para além do Sudeste Asiático. Havia também propostas com bases em clivagens étnicas-religiosas, como a proposta da Tailândia de constituição da união dos budistas dos países do Mekong (Laos, Camboja e Tailândia), bem como várias propostas malaias que envolviam a Malaia, Indonésia, Filipinas, Borneo, Nova Guiné e algumas partes da Tailândia.

Neste momento, havia ressalvas em relação ao termo Sudeste Asiático, dada a existência de animosidades e conflitos entre os países, bem como a diversidade de etnias, ideologias e a falta de autonomia em comparação com as demais regiões, levando em consideração as interferências externas sofridas pela região, conforme já discorrido. Também havia uma dificuldade de conciliação entre a área insular e a continental, não somente por conta de questões geográficas, mas pela marcação de linhas étnicas e religiosas (Ba, 2009).

Acharya (2009) aponta que uma das ideias mais contemporâneas remontam a 1939, quando o líder nacionalista indiano Jawaharlal Nehru projetava uma federação asiática que abrangesse todos os países da região. Aung Sang de Burma (atual Mianmar) também tinha um pensamento que caminhava no mesmo sentido. Desta forma, o líder indiano convocou entre 1947 e 1949 a *Asian Relations Conference* (ARCs), cuja agenda abrangia oito principais temáticas, como a questão dos movimentos nacionais pela liberdade; os problemas raciais; a migração interasiática; a transição das economias coloniais para as nacionais; a reconstrução

da agricultura e o desenvolvimento industrial; serviços sociais e questões trabalhistas, bem como problemas culturais e movimentos de mulheres. O autor pontua que neste momento a questão da não-intervenção nos assuntos domésticos - um assunto basilar dos processos de regionalismos asiáticos - não figurou na agenda dos encontros, no entanto, os países foram convocados a não apoiarem qualquer dominação externa.

As reuniões e encontros da ARC pararam de acontecer a partir de 1950. E apesar dos líderes asiáticos não terem conferido primazia para a questão da não-interferência nos assuntos domésticos, Acharya (2009) entende que os mesmos começaram a reconhecer paulatinamente a convergência entre a norma de não-interferência e o desejo dos países da região em resistir à pressão de dominação por poderes externos, que estão intimamente relacionados com as ideias nacionalistas e de anticolonialismo.

Um desafio importante deste momento para os países da região foi a Revolução Comunista na China, em 1949, que criou um perigo de segurança de regime e nacional nos países vizinhos, ou seja, havia uma preocupação que outros países da região passassem pela mesma experiência socialista que ocorreu na China. E em paralelo a este contexto, o princípio de não-interferência adquiriu uma nova importância, tendo em vista a neutralização da Ásia, adotado por Índia, Indonésia e Burma (Mianmar). O apelo pela neutralização¹¹⁰ e não-interferência nos assuntos domésticos aumentou devido à crise na Indochina¹¹¹. Diante disto, cinco primeiros-ministros da Índia, Paquistão, Burma, Indonésia e Ceilão (atual Sri Lanka) se reuniram e organizaram um grupo regional chamado *Colombo Powers*, sendo que o primeiro encontro foi realizado em 1954, em Colombo, Sri Lanka (Acharya, 2009).

Neste contexto de rivalidade entre os blocos capitalistas e socialistas durante a Guerra Fria, a defesa coletiva¹¹² se tornou parte da estratégia central dos EUA visando conter o avanço soviético, e neste sentido, o país visava a conformação de arranjos de defesa coletiva

¹¹⁰ Nehru, líder indiano, era contrário ao termo “neutralização” e acreditava em uma área de paz e de não-envolvimento, o que posteriormente ficou conhecido como não-alinhamento (Acharya, 2009).

¹¹¹ A palavra Indochina se refere à influência de duas potências regionais, a China e a Índia, em torno de uma região que atualmente conhecemos como os países do Camboja, Laos e Vietnã. A Indochina foi colonizada pela França. Em 1945, os comunistas do Norte da região, liderados pelo líder nacionalista vietnamita Ho Chi Minh, declararam independência, o que culminou no estabelecimento de uma batalha militar entre estes e os franceses. Em 1954, após a derrota no conflito, os franceses aceitaram a divisão da Indochina nos três países que conhecemos atualmente: Camboja, Laos e Vietnã, sendo que o último foi dividido posteriormente em duas partes: o Norte, socialista e o Sul, capitalista. Havia naquele momento um projeto de unificação das duas partes separadas por meio de uma eleição geral. Mais tarde, no entanto, os EUA, temendo a vitória comunista, impediu a realização da mesma, levando à eclosão de uma nova empreitada militar, que se estendeu até o ano de 1975 (Azevedo; Seriacopi, 2007).

¹¹² O maior entusiasta para a conformação de um sistema de defesa coletiva na região era John Foster Dulles, que enxergava tal instrumento como necessário para a consolidação da estratégia norte-americana na contenção do avanço do comunismo. A Ásia se constituía como alvo de preocupação primaz para os EUA, tendo em vista que estaria mais suscetível aos possíveis avanços do comunismo do que o continente europeu (Acharya, 2009).

regionais, sendo que o estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), no continente europeu, caminhava no mesmo sentido. No entanto, a ideia de pactos de defesa coletiva organizados por grandes potências começou a despertar suspeitas entre os líderes asiáticos, que enxergavam a criação destes mecanismos como uma forma de ameaça à soberania e autonomia regional.

É diante deste contexto em que se apresenta em 1954 a *Southeast Asia Treaty Organization (SEATO)*, sendo que os governos norte-americano e britânico reconheceram que seria essencial o apoio dos membros do *Colombo Powers*, notadamente da Índia para que o pacto de defesa pudesse ser exitoso. O líder indiano Nehru e Aung San de Burma eram alguns dos líderes que demonstraram oposição¹¹³ à ideia. Nehru, por exemplo, era contrário ao termo neutralização e acreditava na formação de uma área de paz e não-envolvimento, o que posteriormente ficou conhecido como não-alinhamento. O receio do líder indiano era que a criação de uma aliança militar poderia resultar na formação de uma aliança militar contrária. A Indonésia também foi outro país que demonstrou reticências em relação à proposta, tendo em vista que a participação na aliança iria em sentido contrário a sua política externa independente (Acharya, 2009).

Um documento¹¹⁴ do governo norte-americano, que ganhou publicidade somente em 2005, mostra que dos cinco países que conformavam o *Colombo Powers*, somente o Paquistão estava disposto a participar dos encontros da SEATO em conjunto com a participação de países ocidentais. O documento ainda revela que a Índia teria uma proposta de aliança regional, que incluía cláusulas militares, sem, no entanto, a participação de países ocidentais (EUA, 1954).

Em 1954, a SEATO foi formado na Conferência de Manila, por Tailândia, Filipinas e Paquistão, ao lado dos EUA e seus aliados, França, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia, sendo que a adesão de dois países do Sudeste Asiático criaram um cisma nas perspectivas estratégicas entre estes dois Estados e a Indonésia, principal expoente da busca por autonomia e políticas externas independentes na região, opondo-se a qualquer função de segurança de poderes externos na região (Acharya, 2001; 2009; 2012).

¹¹³ Acharya (2009) aponta que os quatro membros do *Colombo Powers*, ao rejeitarem o esquema de defesa coletiva proposto pelos EUA, utilizaram-se de três principais argumentos: (i) primeiro de que tal pacto seria contrário à política dos países de não-alinhamento e não-interferência nos assuntos domésticos, normas basilares das relações internacionais regionais; (ii) a ideia de que tal pacto aumentava o risco de dominação e intervenção das grandes potências, bem como desafiava o desejo dos países da região em não ingressar na lógica de competição durante a Guerra Fria; (iii) o argumento de que tal pacto não seria representativo da aspiração asiática, em um momento no qual a região buscava “ecoar” uma voz independente nas relações internacionais

¹¹⁴ Consultado em: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80R01443R000300010004-5.pdf>.

No começo dos anos 1970 os países que conformavam a SEATO foram deixando a organização, como a França e o Paquistão que não apoiaram a intervenção norte-americana no Vietnã. O Paquistão deixou formalmente a organização em 1973, o que se explica também pelo fato da mesma ter falhado em oferecer assistência no conflito existente entre o Paquistão e a Índia. Tendo em vista que a Guerra do Vietnã cessou em 1975, a principal razão de ser da organização - que era conter o avanço do comunismo na região, deixou de existir, o que levou ao seu desmantelamento oficial em 1977 (Department of State of United States, 2023).

O *website* da *Central Intelligence Agency (CIA)*¹¹⁵, ligado ao governo norte-americano, conta com diversos documentos e relatórios a respeito da organização que foram desclassificados como secretos no começo dos anos 2000, no qual há fotos dos encontros, dos projetos de cooperação e relatos das principais preocupações que permeavam a organização naquele momento. No âmbito da organização, os países ocidentais lançaram uma série de iniciativas de assistência e cooperação aos países asiáticos, como de telecomunicação, intercâmbio acadêmico e pesquisas científicas. Apesar destas medidas, a preocupação primaz da organização era conter o avanço do comunismo na região, conforme expresso em um dos relatórios:

Partidos comunistas usam muitas táticas de subversão. Eles se engajam em uma grande propaganda: rádio, panfletos, novas publicações, livros, programas culturais. Eles criam “organizações de fachada”, inofensivas, cujo propósito é subverter... A responsabilidade primária em conter a subversão é do Estado-nação. No entanto, a SEATO consegue servir melhor ao coletar e analisar relatórios de atividades comunistas na área (Seato, 1965, p. 11 tradução nossa¹¹⁶).

Acharya (2009) explica que o motivo da ausência de uma organização multilateral de segurança na Ásia no contexto pós-Guerra não se deve aos termos das preferências dos EUA, sejam eles de natureza estratégica ou de preconceito cultural. De acordo com a visão do autor, a razão decisiva da ausência de uma organização multilateral de segurança na região se deve a uma forte oposição normativa dos líderes asiáticos, que visualizavam que tais pactos significariam a renovação da dominação ocidental sobre a região.

Desta forma, podemos visualizar como propostas externas careceram de legitimidade entre os países da região e ganhou força paulatinamente a ideia de não-interferência como contraofensiva na busca por autonomia na condução das relações internacionais regionais.

¹¹⁵ Link para acesso: [We are the Nation's first line of defense - CIA](#).

¹¹⁶ Original: “Communist parties use many tactics of subversion. They engage in widespread propaganda: radio, pamphlets, news releases, books, cultural programs. They create “front organizations”, ostensibly innocuous, whose purpose it is to subvert... The primary responsibility in countering subversion rests with the nation itself. However, SEATO can best serve by collecting and analyzing reports of Communist activities in the area” (Seato, 1965, p. 11).

Neste cenário de oposição regional à interferência das grandes potências externas e da busca por maior autonomia na condução dos negócios regionais, é muito importante mencionar a Conferência Afro-asiática de Bandung¹¹⁷, em 1955, importante marco da cooperação regional. Acharya (2009) entende que a agenda de Bandung foi mais ampla e mais política que as conferências asiáticas realizadas outrora. A questão da soberania, tanto no que tange às possíveis novas ameaças, como as melhores formas de lidar com esta questão se tornaram a temática central da Conferência de Bandung, havendo um entendimento de que a solução seria a não-intervenção nos assuntos domésticos. Neste sentido, o principal culpado¹¹⁸ não era apenas a disputa entre EUA e URSS, mas também a China, por conta de apoiar formas subversivas de interferência por meio de relacionamentos oficiais e não-oficiais, bem como por conceder apoio a movimentos comunistas no Sul e Sudeste Asiático.

A Conferência de Bandung caminhou na esteira da rejeição à SEATO e na busca pela conquista de maior protagonismo e voz dos países da região nas relações internacionais. Uma questão importante a ser ressaltada, e que marca o processo de regionalismo na ASEAN, posteriormente, é a existência de três características que foram adotadas durante a realização da conferência: (i) a primeira delas é que as questões controversas deveriam ser evitadas, sendo que a primeira questão a ser decidida neste cenário seria quais as questões que não seriam discutidas; (ii) a segunda característica é a adoção da opção por regras de procedimentos flexíveis e, por fim, (iii) a de que as decisões seriam tomadas com base na consulta e consenso entre os países, ligados respectivamente às ideias do *musyawarah* e *mufakat* (Acharya, 2009).

A Conferência de Bandung foi muito importante em um contexto de Guerra Fria e disputa entre o bloco capitalista, capitaneado pelos EUA, e o bloco socialista, encabeçado pela URSS. Desta forma, a Conferência se constituiu como um marco do movimento dos não-alinhados, ou seja, daqueles países que visavam neutralidade e buscavam colocar na agenda das relações internacionais questões relacionadas aos interesses e demandas de países do chamado Terceiro Mundo ou subdesenvolvidos, como a questão do desenvolvimento econômico, da cooperação cultural, discriminação racial, o uso da energia nuclear para fins de propósitos pacíficos, armas de destruição em massa e a promoção da cooperação e paz mundial (Wilson Center, 1955).

¹¹⁷ A Conferência foi realizada e organizada pelos primeiros-ministros de Burma (Mianmar), Ceilão (Sri Lanka), Índia, Indonésia e Paquistão, contando com a participação de outros 24 países africanos e asiáticos, entre estes: Afeganistão, Camboja, China, Egito, Etiópia, *Gold Coast*, Irã, Iraque, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Nepal, Filipinas, Arábia Saudita, Sudão, Síria, Tailândia, Turquia, República democrática do Vietnã (Vietnã do Norte) e Estado do Vietnã (Vietnã do Sul) e Iêmen (Indonésia, 1955).

¹¹⁸ Um terceiro fator visualizado como um tipo de intervenção era a adesão em pactos militares (Acharya, 2009).

Uma questão central¹¹⁹ durante a Conferência de Bandung, na qual se busca um maior protagonismo e voz dos países africanos e asiáticos diante dos interesses das grandes potências, foi a firme oposição ao colonialismo e todas as suas formas de expressão, reivindicando a autodeterminação de todos os povos. Entre um dos dez princípios acordados ao final do encontro estavam a abstenção do uso de arranjos de defesa coletiva para servir aos interesses de qualquer grande potência, bem como a abstenção de qualquer país exercer influência sobre qualquer outro (Museum Kaa, 1955).

Acharya (2008) argumenta que a Conferência de Bandung não visava a constituição de um grupo regional, e que os resultados deste encontro entre líderes africanos e asiáticos foram mais normativos do que organizacionais neste sentido, visto que fortaleceu a norma de não-intervenção, considerada um princípio básico sob o qual as relações internacionais deveriam ser conduzidas e gerenciadas na luta contra o colonialismo e a intervenção das grandes potências. No entendimento do autor, a Conferência trouxe um legado¹²⁰ muito importante para os países da região, oferecendo uma base indireta para a constituição posterior da ASEAN, em 1967, visto que havia uma aversão a grupos regionais que fossem dominados pela influência de grandes potências, permitindo com que o grupo regional conformado por pequenos Estados ganhasse forma.

A partir dos anos 1960, uma ênfase maior começa a ser pensada em relação à formação de iniciativas de cooperação e integração regional focadas em torno da região do Sudeste Asiático, e não mais na Ásia de forma mais ampla. É neste contexto que se forma a Associação do Sudeste Asiático (ASA), em 1961, composta por Filipinas, Malaia (atual Malásia) e Tailândia, a partir da proposta do líder político malaio Tunku Abdul Rahman, logo após a independência da Malaia em 1957. Segundo Acharya (2012), Rahman visava que o

¹¹⁹ O comunicado final da Conferência foi consultado no *link* a seguir: [Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung \(24 April 1955\) - CVCE Website](#). A Conferência de Bandung representa um marco nas relações internacionais contemporâneas e um pouco de seu legado pode ser contemplado e visualizado por meio do *Museum of the Asian-African Conference* ou *Museum Konperensi Asia-Africa*, conforme designado em Bahasa indonésio, que fica localizado em Bandung, na Indonésia. Fotos, livros e outros documentos a respeito da Conferência foram consultados no *link* a seguir: [Museum of the Asian-African Conference | Asian-African Conference 1955 \(asianafrikanmuseum.org\)](#).

¹²⁰ Acharya (2008) pontua alguns outros legados que a Conferência de Bandung propiciou, como: (i) a articulação de demandas “nascentes” do mundo em desenvolvimento, que posteriormente iriam pautar as relações Norte-Sul; (ii) ajudou a contextualizar, defender e estender os princípios modernos das relações internacionais, como a ideia de não-intervenção nos assuntos domésticos; (iii) um terceiro resultado é que a Conferência auxiliou que a China fosse socializada em um grupo de nações, tendo em vista que ainda não havia ingressado na ONU; (iv) fez avançar a ideia de que o sistema político e a ideologia não devem ser considerados como impeditivos na cooperação internacional; (v) permitiu o desenvolvimento de uma diplomacia não-intrusiva, informal e baseada no consenso em detrimento de organizações formais e legalistas que poderia constrianger a soberania dos Estados, marcando, desta forma, o “nascimento” da diplomacia do consenso entre as nações asiáticas; (vi) por fim, permitiu que a Indonésia se colocasse no cenário internacional, tendo em vista que o país foi elogiado por conta da organização do evento.

grupo regional fosse capaz de lutar contra a subversão comunista à medida em que buscava reduzir o que consideravam o principal problema que levava à atuação de grupos comunistas na região: a pobreza.

De acordo com o entendimento de Acharya (2012), a proposta da Malásia visava utilizar a plataforma regional com o objetivo de fazer avançar sua agenda nacionalista. De outro lado, para o autor, as Filipinas estavam interessadas em elementos mais práticos da cooperação regional, como uma melhor inserção internacional da região frente aos demais blocos regionais que haviam se formado em outras partes do mundo. Já a Tailândia enxergava o grupo como pertencente à cultura e tradições asiáticas, e demonstrava uma disposição na incorporação de outros países asiáticos, como a Índia, Paquistão e Sri Lanka.

Apesar de sua busca pela ampliação e incorporação de novos países da região, a ASA enfrentou resistências, principalmente por parte do país mais populoso e importante da região, a Indonésia. O líder indonésio Sukarno visualizava o grupo regional com uma natureza eminentemente política, dado que apesar de não estar ligada às temáticas de segurança, as Filipinas e a Tailândia possuíam tratados de defesa com os EUA, e a Malásia com a Grã-Bretanha. Desta forma, todos os membros eram pró-ocidentais, e na visão indonésia, o grupo caminhava na esteira da SEATO. Por fim, a proposta de constituição da Federação da Malásia em 1962 levantou críticas por parte das Filipinas, que reivindicava o território anteriormente controlado pela Grã-Bretanha de *North Borneo*, que foi renomeado como Sabah. Além disso, a Indonésia lançou uma campanha armada de intimidação contra o novo Estado independente, a Malásia, conhecida como *konfrontasi*¹²¹. Tais dissensos significaram o fracasso da ASA, o que levou a um esvaziamento e interrupção das atividades a partir de 1967 (Acharya, 2012b; Irvine, 1982).

Diante do fracasso da ASA, uma nova tentativa de estabelecimento de um grupo regional foi conformado a partir de 1963, o MAPHILINDO, abreviações em inglês para Malásia, Filipinas e Indonésia, que possuía ideias mais étnicas-nacionalistas, visando ser uma expressão da identidade malaia. No entanto, diante deste cenário da proposta de criação da Federação da Malásia, que incorporaria *North Borneo* (território reivindicado pelas Filipinas) e Singapura, tanto as Filipinas quanto a Indonésia se opuseram. Desta forma, segundo Ba

¹²¹ O *konfrontasi* ou também chamado como *Crush Malaysia* durou de setembro de 1963 até agosto de 1966 e consistia na adoção de uma política de confrontação indonésia contra a Malásia, que se colocava como um desafio para a liderança regional da Indonésia. Neste período foram realizados bloqueios navais, de armas e munições, rebeliões e subversões organizadas, desembarque de paraquedistas em territórios da Malásia, bem como campanha pela exclusão da Malásia de encontro de países do Terceiro Mundo, que também contou com o apoio das Filipinas (Ba, 2009). O conflito ocasionou o envolvimento de tropas da Austrália, Grã-Bretanha e Nova Zelândia (Australian War Memorial, 2023).

(2009), o MAPHILINDO foi estruturada a partir de objetivos irreconciliáveis. Um dia após a criação da Malásia, as Filipinas não reconheceram a nova federação e cortou as relações formais outrora existentes.

De acordo com Acharya (2012), o MAPHILINDO surge em meio a uma crescente crise que continha uma série de fatores, como o nacionalismo exacerbado do líder indonésio Sukarno, sua oposição à formação da federação malaia, o que levou consequentemente a implementação da política do *konfrontasi*, bem como a disputa territorial entre as Filipinas e a Malásia em torno de Sabah. Apesar disto, segundo o autor, a constituição do grupo regional em 1963 marcou um importante momento na história política da região, tendo em vista que a mesma pode ser considerada a primeira tentativa de encontrar soluções regionais para problemas regionais, ou seja, era uma proposta de integração regional endógena, sem a interferência de qualquer força externa, e levando em consideração que o ímpeto integracionista se deu a partir da recusa britânica de discutir com as Filipinas a respeito de sua demanda territorial em torno de Sabah. O próprio presidente filipino Macapagal, propulsor do MAPHILINDO deixou claro que a formação do grupo regional marca uma reorientação da política externa filipina em direção ao que ele designa como a nossa pátria Ásia (Philippines, 1963a).

Desta forma, o MAPHILINDO era uma proposta encabeçada pelo presidente filipino Diosdado Macapagal, em conjunto com o presidente indonésio Sukarno e o primeiro-ministro da Malásia, Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj. No Acordo de Manila¹²², de 31 de julho de 1963, os três líderes políticos se comprometeram com o Plano Macapagal, no qual afirmava-se a constituição dos primeiros passos em direção ao objetivo de constituir uma maquinaria que oferecesse consultas regulares e frequentes, com no mínimo uma reunião sendo realizada anualmente para a discussão de assuntos regionais comuns. O Plano ainda previa que cada país constituiria uma secretaria nacional para que as discussões entre os países fossem levadas adiante (Philippines, 1963b).

Em documento¹²³ conjunto de 5 de agosto de 1963, podemos visualizar que as controvérsias existentes entre os países em torno da constituição da Federação da Malásia se colocam como uma questão central. Interessante notar, que no décimo tópico, os países se comprometeram em assumir a responsabilidade pela preservação da independência nacional

¹²² O texto completo foi consultado neste *link*: [Manila Accord | Official Gazette of the Republic of the Philippines](#).

¹²³ O documento foi acessado por meio deste *link*: [Joint statement between the Republic of the Philippines, the Republic of Indonesia and the Federation of Malaysia signed at Manila, August 5, 1963 | Official Gazette of the Republic of the Philippines](#).

dos três países, bem como da segurança e paz da região, utilizando-se do instrumento de consultas entre os países (*mushawarah*), ideia já presente durante a Conferência de Bandung, que foi mantida e teve sua continuidade na iniciativa de integração regional posterior, que é a ASEAN (Philippines, 1963c).

Acharya (2012) argumenta que apesar de suas falhas, a constituição deste grupo regional demonstrou como os elementos culturais e identitários podem ser utilizados para fazer com que objetivos estratégicos e políticos na região possam avançar. Outro legado propiciado pelo MAPHILINDO foi especialmente para as Filipinas, visto que permitiu que o país criasse uma identidade regional e sinalizou a intenção de que o país não possuía a intenção de permanecer isolado na região, tendo em vista o relacionamento histórico de proximidade com os EUA, visualizado com desconfiança por muitos países da região.

Segundo Irvine (1982), a tentativa de golpe de Estado abortada realizado por Sukarno, em 1965, na Indonésia e sua consequente morte política, bem como a eleição do presidente filipino Marcos em novembro de 1965, que produziu um cenário de apaziguamento em torno das reivindicações territoriais das Filipinas, permitiu uma melhora das relações regionais e um reavivamento da ASA em março de 1966.

Desta forma, entre os anos de 1965 e 1966 houve encontros oficiais entre os malaios e os indonésios com o objetivo de acabar com a abordagem de confrontação (*konfrontasi*) entre os dois países, sendo que tais discussões conduziram a realização de conversas formais entre 29 de maio e 1 de junho de 1966 entre o primeiro-ministro da Malásia Tun Abdul Razak e o Ministro das Relações Exteriores da Indonésia, Adam Malik, sendo que a mediação dos encontros oficiais foi realizado pela Tailândia, especificamente pelo Ministro das Relações Exteriores Thanat Khoman, em Bangkok, capital tailandesa. De acordo com Irvine (1982), após a realização dos encontros oficiais, e levando em consideração as declarações realizadas por Malik, tinha-se um entendimento que a formação de um novo grupo regional¹²⁴ estaria sendo discutida.

Por fim, em agosto de 1966, a Malásia e a Indonésia firmaram um acordo que colocava fim à confrontação existente entre os dois países (Sunarti, 2017; Yazid, 2016). Yazid (2016) afirma que as mudanças políticas domésticas na Indonésia após a queda de Sukarno em 1965 e a consequente ascensão ao poder dos anti-comunistas, permitiu que as relações

¹²⁴ Irvine (1982) pontua que se acredita que Khoman, o mediador tailândes tenha circulado em 1966 um esboço de declaração conjunta que propunha a criação da *Southeast Asian Association for Regional Cooperation (SEAARC)*, sendo que esse esboço formou a base da declaração que daria início à ASEAN.

bilaterais entre os dois países se tornassem harmônicas, tendo em vista que a Malásia era um Estado pró-ocidente e anti-comunista.

Este novo cenário mais pacífico na relação entre os países, conforme falamos, culminou na reativação da ASA em 1966. No entanto, tal reavivamento não era bem vista por parte da Indonésia, visto que o país visava a constituição de um novo grupo regional no qual o país assumisse o papel de liderança regional. Desta forma, a Indonésia buscou a reativação do MAPHILINDO (Ba, 2009). Foi neste contexto de mudanças domésticas e internacionais¹²⁵ que os países da região demonstraram um interesse reavivado na constituição de uma organização regional.

Conforme vimos, a queda do presidente indonésio Sukarno em 1965 e a consequente resolução da política de confrontação entre a Indonésia e a Malásia em 1966; a eleição do presidente filipino Marcos em 1965 e mudanças na conjuntura internacional, como a Guerra do Vietnã, fizeram com que os países da região repensassem as suas relações e buscassem uma maior aproximação, agora de uma maneira mais abrangente possível, o que culminou na formação da ASEAN, em 1967.

Importante frisar que naquele momento, a região passava por um processo de construção dos Estados nacionais, tendo em vista que os países haviam conquistado suas independências muito recentemente.

Abaixo, por meio de representação gráfica, sintetizamos as principais iniciativas de cooperação e integração do Sudeste Asiático no pós-guerra:

¹²⁵ Uma questão importante que influenciou a busca pela reaproximação entre os países da região foi a política das grandes potências naquele momento, tendo em vista que as intervenções realizadas pelos EUA no Vietnã ocasionou medo e ressentimentos, principalmente para os Estados pequenos, que conforme sabemos, são a maioria no Sudeste Asiático. O fato de que todos os países não comunistas da região sofriam com insurreições comunistas em seus territórios oferecia um medo adicional que os mesmos pudessem se tornar um “novo Vietnã”. Da mesma forma, havia o medo de que o Vietnã se reunificasse e tivesse um regime comunista forte que poderia assumir ambições transnacionais e possivelmente realizar retaliações para os países que haviam ficado ao lado dos interesses norte-americanos. Nesta linha de entendimento, a Tailândia era considerada um dos países mais suscetíveis e vulneráveis. Outro país que temia este cenário era Singapura, que desde os anos 1960 havia priorizado as relações extrarregionais e defendia a presença de potências ocidentais na região (Ba, 2009).

Figura 93 - Iniciativas de cooperação e integração do Sudeste Asiático

Fonte: elaboração própria.

6.3 ASEAN: formação e desenvolvimento

Diante desse contexto de relações mais harmoniosas entre os países e uma reavaliação em torno das estratégias de políticas externas, a integração regional foi revalorizada e vista como uma estratégia essencial para a cooperação e estabilização regional.

Desta forma, a ASEAN foi formada em 8 de agosto de 1967, inicialmente por cinco Estados-membros, Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia, por meio da Declaração de Bangkok¹²⁶. A Declaração é um documento conciso, contando com apenas cinco artigos, no qual os países integrantes do novo grupo regional afirmaram que trabalhariam visando o fomento da cooperação e solidariedade regional, tendo em vista a existência de problemas e interesses comuns oriundos de um cenário de crescente interdependência. Interessante observar que a Declaração expressa que os países da região possuem responsabilidade primária pelo fortalecimento da estabilidade econômica e regional da região, sendo que tal estabilidade estaria ligada à segurança contra interferências

¹²⁶ O documento foi assinado pelo Ministro das Relações Exteriores da Indonésia, Adam Malik, o primeiro-ministro da Malásia Tun Abdul Razak, o Secretário de Relações Exteriores das Filipinas Narciso Ramos, o Ministro das Relações Exteriores de Singapura S. Rajaratnam e pelo Ministro das Relações Exteriores da Tailândia, Thanat Khoman. O documento completo foi acessado por meio deste [link: 20140117154159.pdf \(asean.org\)](https://asean.org/20140117154159.pdf).

externas¹²⁷ em qualquer forma de manifestação com o objetivo de preservação das identidades nacionais (Asean, 1967).

Severino (2006) aponta que a Declaração de Bangkok se constituiu como um instrumento rudimentar, visto que não possuía formulações legais como geralmente contidas em Declarações fundantes, como cláusulas de efetividade, requerimentos de ratificação e provisões de emendas. Também não havia a previsão da constituição de nenhum tipo de autoridade transnacional - assim como usualmente esperado nos processos de integração regional, tendo em vista o caso europeu - bem como de nenhum mecanismo de resolução de disputas.

De acordo com Acharya (2012), no momento de assinatura da Declaração, os Ministros das Relações Exteriores fundadores decidiram abrir as portas para outros países da região, tendo em vista que o grupo regional visava ter um escopo territorial ampliado na região, diferenciando-se das experiências precedentes de cooperação e integração regional que não conseguiram se expandir. Neste sentido, Camboja, Laos, Mianmar, Vietnã do Sul e do Norte e Ceilão (Sri Lanka) foram convidados a integrar o grupo regional nascente. Ceilão recusou a oferta, apesar de posteriormente solicitar a adesão e a mesma ser negada sob o argumento de que o país não pertencia ao Sudeste Asiático.

Já Camboja e Mianmar foram dois países que prontamente recusaram a entrada no grupo. Por parte do Camboja, o ingresso no grupo se chocava com a política de neutralidade encabeçada por Norodom Sihanouk. Para além disso, o país havia rompido relações com os EUA e realizado uma aproximação com a China, e na visão do país, a ASEAN era vista como um bloco pró-ocidente e anti-China. No que tange à Mianmar, a recusa estava relacionada com a presença de bases militares norte-americanas nas Filipinas, bem como havia uma percepção de que o grupo visava se constituir como uma frente anti-China (Acharya, 2012b).

Ainda na perspectiva de Acharya (2012), a formação da ASEAN também refletia mudanças no clima regional, como a mudança de regime na Indonésia, tendo em vista a queda de Sukarno e a emergência de um novo governo que possuía diferentes visões na esfera política doméstica e externa. Suharto, líder político ascendente na Indonésia naquele contexto era um entusiasta da ASEAN, já que visualizava o regionalismo como vital para os objetivos de desenvolvimento nacional, o que seria essencial para garantir a estabilidade doméstica e a

¹²⁷ Neste sentido de busca contra qualquer forma de interferência externa, a Declaração afirma que todas as bases militares externas seriam temporárias, e que somente permaneceriam mediante a concordância expressa dos países envolvidos (Asean, 1967).

legitimidade da nova ordem, bem como propiciaria que o país assumisse o papel de liderança regional.

A preocupação com a questão de possíveis novas interferências externas na região, tendo em vista o histórico já descrito, marcou a tônica do processo de constituição da ASEAN, em um contexto de Guerra Fria. No entendimento de Severino (2006), uma das questões mais controversas no momento de formação do bloco regional girava em torno da presença de bases militares externas na região, tendo em vista que as Filipinas¹²⁸ possuíam bases norte-americanas, enquanto Singapura britânicas, além de tal país apoiar a presença norte-americana na região. Para além disso, a Tailândia tinha uma aliança com os EUA no *Pacific Pact* e permitiu que as forças norte-americanas lançassem operações militares ofensivas no Vietnã a partir de bases presentes no país. Já a Malásia era não-alinhada, mas foi flexível ao ingressar no *Five-Power Defence Arrangement*, juntamente com a Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e Singapura, em 1971. Em compensação, a Indonésia era não-alinhada, conforme demonstrado desde a histórica Conferência de Bandung. Apesar de todas essas divisões, no entendimento do autor, um objetivo que unia todos os países era a visão de não serem envolvidos e engolfados na disputa entre as superpotências.

De acordo com Irvine (1982), o tom político moderado da ASEAN foi visto com desconfiança de que o grupo almejaria uma agenda anticomunista, visando combater as ambições expansionistas chinesas, questão que era preocupação crescente entre os países da região. Um dos eventos que demonstrava tal hipótese foi a formação, em junho de 1966, do *Asian and Pacific Council (ASPAC)*¹²⁹, que incluía as Filipinas, Malásia e a Tailândia, sendo que em um dos comunicados conjuntos se enfatizou a necessidade de salvaguarda da integridade e independência nacional contra qualquer agressão comunista. Desta forma, na visão do autor, ainda que não existissem menções explícitas, alguns enunciados indicam que para alguns membros da ASEAN, o anticomunismo se caracterizou enquanto um elemento importante no apoio para a formação da associação. A própria China e a então URSS acusaram a ASEAN de ser anticomunista. Na visão de Narine (1998), a China era o país que mais criava ansiedades entre os países regionais, tendo em vista as disputas territoriais existentes no Mar do Sul da China.

¹²⁸ O país possuía ainda um tratado de defesa formal mútuo com os EUA (Severino, 2006).

¹²⁹ O ASPAC, conforme falado, foi criado em 1966 e seu projeto não conseguiu ser levado adiante, sendo extinto em 1970, o que no entendimento de Acharya (2009) esteve relacionado com a aproximação entre China e EUA depois da visita de Nixon ao país asiático e o reconhecimento norte-americano de Taiwan. Outra questão era a baixa legitimidade da organização, tendo em vista que apesar da mesma prometer ser uma “voz asiática”, era vista como um fronte de poderes ocidentais contra a China.

Em março e agosto de 1968 os primeiros encontros ministeriais foram realizados no âmbito da ASEAN, e as principais discussões se centraram em torno de questões relacionadas à segurança, sendo que no segundo encontro, os líderes afirmaram que a cooperação militar não deveria ser enfatizada. A primeira cúpula da ASEAN somente aconteceu em 1976, tendo em vista que durante os primeiros anos de formação do grupo regional, a existência de animosidades entre alguns países ocasionou um esfriamento das relações e posterior suspensão das atividades (Irvine, 1982).

As atividades da organização foram suspensas por cerca de oito meses logo após quase um ano de estabelecimento da ASEAN devido principalmente à deterioração das relações entre as Filipinas e a Malásia a respeito do chamado *Corregidor affair*, um incidente ocorrido em março de 1968, no qual houve o relato de que forças militares especiais de recrutas muçulmanos que treinavam perto da ilha Corregidor (em região próxima à Manila), teriam sido vistos infiltrando território pertencente à Malásia e alvo de uma disputa entre os dois países, Sabah. As relações foram agravadas quando os oficiais dos dois países se encontraram na Tailândia em junho e julho de 1968, mas as discussões não foram proveitosas (Irvine, 1982).

Um outro incidente nas relações entre países pertencentes à ASEAN ocorreu em outubro de 1968, quando dois fuzileiros navais indonésios foram enforcados em Singapura, tendo em vista que foram considerados culpados por atos de sabotagem e assassinatos durante o *konfrontasi*. Apesar destes dois eventos terem ocasionado um tensionamento nas relações entre os países da ASEAN, de acordo com Irvine (1982), em nenhum momento houve a expressão de que a busca por uma maior cooperação regional, com o objetivo de pacificar as relações, estaria em xeque. Neste sentido, a Indonésia e a Tailândia cumpriram importantes papéis ao manter a unidade no âmbito da ASEAN.

A descrição destes eventos demonstra que apesar do cenário de apaziguamento nas relações entre os países e do otimismo em torno da integração regional no âmbito da ASEAN em 1967, a gestação do grupo regional ocorreu em um momento no qual não havia ainda relações sólidas e estáveis entre os países da região, o que permitiu que conflitos e dissensos, notadamente territoriais e envolvendo disputas políticas anteriores, provocassem disputas e um esfriamento nas relações regionais. Apesar deste cenário, Irvine (1982) não concorda com a visão de que o período pré-1975 tenha sido um período de estagnação e inatividade. Ao invés, na visão do autor, o período de formação da organização foi importante, pois permitiu que os países da região superassem uma situação de ignorância mútua, conflito e isolamento que vigorava anteriormente a 1967.

A primeira Cúpula da organização foi realizada somente em fevereiro de 1976, o que segundo Severino (2007), constituiu-se como um divisor de águas na história da região. Durante a Cúpula de Bali foi assinada a Declaração ASEAN *Concord*¹³⁰, na qual são estabelecidos quais seriam os horizontes futuros da região nas esferas econômica, cultural, social, política e de segurança.

Interessante notar que em um dos primeiros documentos formais produzidos no âmbito da primeira Cúpula, em 1976, há a ideia de constituição de uma comunidade, questão que se tornará discursivamente central no âmbito da organização, buscando passar a ideia de que a organização é próxima aos cidadãos e que por isso, seria uma comunidade: “Os Estados-membros devem vigorosamente desenvolver uma consciência da identidade regional e exercer todos os esforços para criar uma comunidade forte ASEAN” (Asean, 1976a, tradução nossa¹³¹).

Ainda dentro do contexto da primeira cúpula foi firmado um importante documento da ASEAN, que inclusive ultrapassou os limites da região e foi assinado por diversos países ao redor do mundo, entre estes o Brasil, que é o Tratado da Amizade e da Cooperação¹³² (TAC), que estabeleceu as formas como as relações interestatais deveriam ser conduzidas na região, pautadas, entre outras, pela renúncia da ameaça ou do uso da força, na resolução pacífica das disputas e da não-interferência nos assuntos domésticos (Asean, 1976b).

Tendo em vista as resoluções dos conflitos existentes na Indochina a partir dos anos 1990 - a Guerra do Vietnã e a ocupação do Vietnã no Camboja - havia um entendimento de que a ASEAN deveria se expandir para abranger os países do Sudeste Asiático que ainda não haviam ingressado na organização, expresso por meio da Declaração¹³³ final da Cúpula de 1992, realizada em Singapura (Acharya, 2001).

Desta forma, o Vietnã é incorporado em 1995; Laos e Mianmar em 1997 e o Camboja em 1999. Vale ressaltar que antes desse processo de expansão nos anos 1990, Brunei Darussalam havia sido o sexto país a ingressar na organização em 1984 (Asean, 2023a).

A ASEAN somente adquiriu personalidade jurídica a partir da promulgação de sua Carta, em dezembro de 2007, que entrou em vigor a partir de 2008, posteriormente a uma série de reformas implementadas após a crise financeira asiática de 1997.

¹³⁰ A Declaração completa foi acessada neste *link*:

<https://asean.org/the-declaration-of-asean-concord-bali-indonesia-24-february-1976/>.

¹³¹ Original: “Member states shall vigorously develop an awareness of regional identity and exert all efforts to create a strong ASEAN community” (Asean, 1976a).

¹³² O texto completo do Tratado pode ser consultado por meio deste *link*: [Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia, 24 February 1976 - ASEAN Main Portal](#).

¹³³ A Declaração pode ser acessada por meio deste *link*: [Singapore Declaration Of 1992 Singapore, 28 January 1992 - ASEAN Main Portal](#).

6.4 ASEAN e a sociedade civil

O documento fundante da ASEAN, a Declaração de Bangkok de 1967, explicitamente não prevê o envolvimento de atores não-estatais nos processos desenvolvidos no âmbito do regionalismo, sendo que todos os instrumentos pensados naquele momento se constituíram enquanto intergovernamentais (Asean, 1967).

No começo da década de 1970, organizações industriais e *business* foram os primeiros grupos que começaram a se organizar regionalmente e buscar influenciar o processo de integração regional, sendo que uma dessas organizações pioneiras foi a *ASEAN Chamber of Commerce and Industry (ASEAN-CCI)*, fundada em 1972 com o apoio de Ministros de Relações Exteriores da ASEAN e que buscou encaminhar demandas e reivindicações deste setor para os atores governamentais (Rüland, 2014; Aviel, 1999; Chandra, 2008).

Apesar da organização ser intergovernamental e voltada para suas elites políticas, a ASEAN implementou a partir da década de 1970 - especificamente a partir de 1979 - um **sistema de credenciamento** para os atores não-estatais, no qual aqueles que atendiam ao que era requisitado tinham a possibilidade de se engajar em algumas atividades realizadas pela organização. As primeiras entidades que foram credenciadas neste sistema foram a *Federation of ASEAN Public Relations Organizations* e a *ASEAN Bankers Association*. Este sistema é o mais longo e vigente até os dias atuais (Gerard, 2014; 2015; Collins, 2008).

Uma importante entidade criada em 1988 que começou a influenciar fortemente o processo de integração foi uma rede de acadêmicos e pesquisadores formalizada por meio de uma associação regional de *think tanks* debruçada a entender questões estratégicas e de segurança intitulada *Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS)*¹³⁴, que inclusive está credenciada até os dias atuais com a ASEAN e que buscou influenciar a agenda econômica e de segurança da ASEAN por meio do fomento de estudos e ideias em relação à cooperação regional. Uma das principais conquistas desta rede foi a institucionalização de encontros com o *ASEAN Senior Official Meeting (SOM)*, o que demonstra a sua importância naquele contexto (Stone, 2011; 2014; Katsumata, 2003).

As OSCs que requerem credenciamento junto à ASEAN devem ser aprovadas por todos os Estados-membros e necessitam apresentar uma série de documentos, onde tais entidades devem especificar, entre outras coisas, quais são seus interesses, sua constituição, as atividades desenvolvidas, entre outros (Gerard, 2015).

¹³⁴ O ASEAN-ISIS foi fundado em 1988 e durante o encontro de Ministros das Relações Exteriores de 1991 foi oficialmente reconhecida a importância desempenhada pela organização em relação ao processo de integração regional ao fomentar ideias e debates aos *policy-makers*. A partir de 1993 foi garantida a oportunidade da organização participar de encontros com o *ASEAN Senior Official Meeting (SOM)* (Igarashi, 2011).

O último documento normatizador em relação a este sistema de credenciamento foi divulgado pela organização em 2012 por meio de um manual¹³⁵, que formalizou especificamente as regras de credenciamento para as organizações.

As diretrizes contidas neste documento fazem parte de um processo de revisão de normas implementadas inicialmente em 1986 e que foram revistas novamente em 2006 por meio de decisão do ASEAN *Standing Committee* (ASC). Tivemos dificuldade de encontrar as versões anteriores deste documento em sua integralidade, visto que buscávamos entender quais foram as principais diferenças adotadas ao longo da trajetória histórica.

A única informação encontrada é que a versão de 2006 restringia o diálogo para organizações e associações que exerciam funções e atividades governamentais ou *quasi-governmental*, mas que não faziam parte da estrutura institucional da ASEAN, o que permitiu a atuação das chamadas ONGs influenciadas pelos governos (*Government-influenced NGOs*, *GONGOs*), que são criadas com o objetivo de facilitar o avanço da agenda política do governo que exerce influência em suas atividades, bem como serve para legitimar a ideia de que tais governos são democráticos e permitem a atuação de OSCs (Shigemasa, 2013; Rahman, 2016).

Rüland (2014) aponta que as normas implementadas em 1986 para regular a relação da organização com a sociedade civil coincide com a chamada Revolução do Poder Popular (*People's Power Revolution*), ocorrida nas Filipinas e que culminou na derrubada do presidente Ferdinand Marcos. Desta forma, na visão do autor, este documento buscava marcar uma tentativa dos regimes autoritários regionais em prevenir que esse movimento se espalhasse regionalmente por meio de críticas à ASEAN.

Neste documento de 2012, uma OSC é entendida como uma organização sem fins lucrativos, natural ou jurídica, que promove, fortalece e ajuda a atingir os objetivos da comunidade ASEAN, e os principais objetivos do credenciamento são os seguintes: (i) atrair as OSCs para as principais atividades realizadas pela ASEAN, permitindo que as organizações se mantenham informadas sobre as decisões tomadas e as políticas implementadas; (ii) garantir interações frutíferas com a sociedade civil e (iii) auxiliar no desenvolvimento de uma ASEAN *people-oriented* (Asean, 2012).

A normativa enumera o que considera como privilégios que as OSCs possuiriam a partir do credenciamento, entre estes, a possibilidade de submeter declarações e recomendações escritas sobre questões debatidas no processo de integração, bem como sobre

¹³⁵ Consultado em: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/documents/Guidelines%20on%20Accreditation%20of%20CSOs.pdf>.

questões internacionais importantes; propor programas de atividades para serem desenvolvidos; comparecer aos encontros de órgãos setoriais para consulta; ter acesso aos documentos que possam ser úteis para a realização de suas atividades e às principais publicações realizadas pela Secretaria da organização (Asean, 2012).

Interessante observar que a organização conta com regras muito bem delimitadas sobre em quais condições as OSCs podem receber o credenciamento e permanecer com tal benesse, entre estes: (i) a obrigação das OSCs em formalizarem por escrito que respeitam as decisões, diretivas e políticas implementadas pela organização; (ii) devem fazer avançar os interesses da ASEAN e promover conscientização sobre as atividades e princípios da organização; (iii) devem convidar participantes oficiais da ASEAN durante a realização dos seus encontros e atividades; (iv) devem submeter anualmente um resumo escrito das atividades realizadas e (v) informar sobre eventuais mudanças de membros, por exemplo.

Caso as OSCs não cumpram com as obrigações expressas neste documento, elas podem ter o seu credenciamento junto à ASEAN suspenso ou revogado, questão que é decidida por representantes governamentais no âmbito do Comitê de Representantes Permanentes para a ASEAN (*Committee of Permanent Representatives to ASEAN - CPR*). Este comitê, em conjunto com a Secretaria da ASEAN, é responsável por monitorar e revisar as atividades das OSCs credenciadas a cada três anos. Um dos atos que podem ensejar a suspensão ou revogação dos direitos das organizações junto à ASEAN é a realização de atos considerados inimigos para a organização ou para qualquer Estado-membro, e neste sentido, qualquer representante governamental pode solicitar ao Presidente da CPR a perda de direitos das OSCs (Asean, 2012).

Além destes critérios, a ASEAN concede primazia para as OSCs que operam em todos os Estados-membros ou que ao menos não operem fora do Sudeste Asiático ou que possuam ligações externas, tendo em vista o ressentimento histórico de interferência externa nas relações estabelecidas entre os países da região. Na visão de Gerard (2015), este sistema privilegia as instituições que são formalizadas ou legalizadas, que por sua vez, geralmente são de classe média alta, bem como grupos que são ligados a outros Estados financiadores.

Em junho de 2023¹³⁶ existiam 79 entidades credenciadas junto à ASEAN, sendo que grande parte destas eram organizações da sociedade civil (48), tendo em vista que a ASEAN divide as entidades neste documento em organizações judiciais e parlamentares; organizações *business*; *think tanks* e instituições acadêmicas; OSCs e outros *stakeholders*. Interessante

¹³⁶ A partir da consulta a documento disponível neste *link*:

[Rev16_REGISTER-OF-ENTITIES-ASSOCIATED-WITH-ASEAN-June2023.pdf](#).

observar que grande parte destas OSCs são ligadas a segmentos profissionais, como por exemplo, o *ASEAN Council of Teachers*. Desta forma, há poucas OSCs, a título de exemplo, que trabalham na luta por direitos, como ocorre comumente em outras organizações internacionais regionais mundo afora, como no continente africano e americano.

A partir do exposto, podemos visualizar que essa primeira aproximação da ASEAN com a sociedade civil, que se deu a partir do sistema de credenciamento institucionalizado em 1979, esteve limitada ao círculo acadêmico e *business*, ou seja, setores que apoiavam as atividades desenvolvidas no âmbito do processo de integração regional e que buscavam trazer novos *inputs* sobre áreas setoriais específicas, notadamente a agenda econômica e de segurança (Chandra, 2008; Rüland, 2014).

Para além disso, observamos que esse sistema de engajamento da organização com a sociedade civil tende a privilegiar a participação de organizações profissionais enquanto representantes da sociedade civil em detrimento de OSCs que trabalham na área da luta por uma outra série de direitos, por exemplo, o que permite na prática um afastamento de demandas e reivindicações críticas em relação a temas sensíveis para a região, notadamente democracia e direitos humanos. Este processo é um pouco similar - ainda que considerando as particularidades e nuances - ao que ocorreu no Mercosul, tendo em vista que pudemos observar uma forte atuação dos sindicatos ao longo da trajetória histórica.

6.5 A constituição da ASEAN People's Assembly (APA)

De acordo com Collins (2008), antes da crise financeira¹³⁷ asiática de 1997, as OSCs demonstraram pouco interesse em atuar no âmbito da ASEAN, dado que a organização não representava um espaço frutífero no qual estas pudessem atuar e influenciá-la. Desta forma, as OSCs da região recorriam a outras organizações extrarregionais com a esperança de que pudessem produzir um efeito *boomerang* em relação ao que visavam, e neste sentido, o engajamento ocorria principalmente com o Sistema ONU.

O cenário de crise financeira do final dos anos 1990, e consequentemente a legitimidade da ASEAN sendo colocada em xeque - tendo em vista sua ausência nos esforços de recuperação econômica -, foi acompanhado por uma crescente onda populista na região, que reivindicava maior transparência e *accountability* em relação às práticas governamentais,

¹³⁷ A crise financeira se iniciou em julho de 1997, provocada pela desvalorização da moeda tailandesa, provocando repercussões em todos os países da região. As taxas de crescimento desabaram e os Estados recorreram às dívidas com vistas a minimizar o impacto da crise. Todo este cenário de crise ocasionou um aumento do desemprego, da pobreza e um declínio na remuneração salarial (Collins, 2008).

sendo exemplificativo deste momento a queda do líder político indonésio Suharto, após mais de 30 anos no poder, em 1998. Diante de todo este cenário, os *officials* da ASEAN buscavam reavivar a associação por meio de uma reforma, por meio da qual se visava a constituição de três comunidades (político-segurança, econômica e sociocultural) (Collins, 2008).

Dentro dessa busca por realizar uma reforma no âmbito da ASEAN, a organização lançou em 1997 o plano *Vision 2020*¹³⁸, no qual se estabeleceram visões e perspectivas em relação ao futuro, nas esferas econômicas, políticas e sociais (Asean, 1997).

É interessante observar que dentro deste contexto a ASEAN começou a formular planos de ações projetados para o médio e longo prazo, no qual a organização estabeleceu metas e objetivos que deveriam ser alcançados futuramente. O primeiro destes foi o *Hanoi Plan of Action*¹³⁹ (1999-2004), acordado durante a segunda cúpula informal, no qual entre os principais objetivos estavam: fortalecer a cooperação financeira e macroeconômica; melhorar a integração econômica; promover o desenvolvimento da ciência e tecnologia e da infraestrutura da tecnologia da informação; promover o desenvolvimento social; proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável e aperfeiçoar os mecanismos e instrumentos da ASEAN (Asean, 1997).

A partir da leitura do documento, não encontramos nenhuma menção explícita em relação à participação da sociedade civil. Em relação a tal questão, há apenas um registro que podemos traçar um paralelo no objetivo 9.1 que enuncia a busca por apoiar atividades da ASEAN no sentido de promover o despertar do processo de integração regional no seio de seu povo (Asean, 1997).

Posteriormente, nesta esteira dos planos de ações, a questão da agenda participativa ganhou espaço no *Vientiane Action Programme*¹⁴⁰ (2004-2010), onde uma das medidas e programas que se visavam, na esfera ou comunidade política, foi a busca pela “promoção do entendimento e apreciação da participação popular nos sistemas políticos dos Estados-membros da ASEAN por meio de um aumento dos contatos *people-to-people*” (Asean, 2004, p. 29, tradução nossa¹⁴¹). Entre as medidas práticas visionadas a partir deste momento estão, por exemplo, a realização de ao menos dois eventos *track-two*¹⁴² realizados

¹³⁸ O documento completo foi acessado por meio deste *link*: [ASEAN VISION 2020 - ASEAN Main Portal](https://asean.org/asean-vision-2020/).

¹³⁹ Consultado em: <https://asean.org/hanoi-plan-of-action/>.

¹⁴⁰ Consultado em: [Microsoft Word - FINAL VAP_29 Nov 2004 -as of 10 Jan 05.doc](#).

¹⁴¹ Original: “Promote understanding and appreciation of political systems, culture and history of member countries through increasing people contacts and track-two activities” (Asean, 2004, p. 29).

¹⁴² A chamada “diplomacia *track-two*” se refere à realização de atividades diplomáticas não-oficiais que facilitem a troca de informações e a construção de confiança entre as partes envolvidas. Comumente utilizada, a “diplomacia *track-one*” é quando se utilizam canais diplomáticos governamentais oficiais para mediar a troca de informações e permitir o diálogo entre as partes envolvidas (Feng, 2018).

anualmente, que incluíssem conferências acadêmicas, seminários e *workshops*. Uma outra medida pretendida era a troca de experiências e a realização de treinamentos com o objetivo de melhorar a participação popular.

Foi somente com a Carta da ASEAN¹⁴³, que foi formulada em 2007 e entrou em vigor a partir de 2008, que a organização regional adquiriu um status jurídico e formal, na qual constam entre outros, os princípios, propósitos, os direitos e as obrigações dos Estados-membros, bem como os órgãos que seriam constituídos. O artigo terceiro da Carta deixa evidente que a organização regional é intergovernamental, ou seja, negociada entre os Estados-membros que a compõem, mantendo a tradição existente desde a sua constituição (Asean, 2008).

Ainda a respeito da Carta, em seu capítulo cinco, artigo 16, há a previsão de que a ASEAN poderia se engajar com entidades que apoiam a Carta da organização, particularmente os seus propósitos e princípios, sendo que as regras de procedimentos e os critérios para este engajamento seriam prescritos pelo Comitê de Representantes Permanentes, sob a recomendação do Secretário-Geral da ASEAN. No anexo dois deste documento, descrevem-se quais seriam as entidades que poderiam se engajar com a organização regional, e entre estes, estão parlamentares¹⁴⁴, organizações *business*, *think tanks* e instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil credenciadas.

Em princípio, de forma muito generalista, qualquer organização que não represente interesses governamentais e que apoie os princípios e propósitos contidos na Carta da ASEAN poderia passar pelo processo para ser credenciada e se engajar junto às atividades da organização. Interessante observar que a palavra apoio contida neste documento já demonstra a pouca receptividade existente no âmbito da organização regional para aqueles atores não-estatais que tecem críticas ou demonstram oposição em relação aos desenvolvimentos da ASEAN.

Gerard (2015) pontua que a Carta da ASEAN codifica a participação da sociedade civil como limitada ao sistema de afiliação/credenciamento, que remonta ao final da década de 1970. De acordo com a argumentação da autora, este sistema remonta ao ano de 1979, conforme já discutido em seção anterior, onde grupos que atendiam a certos critérios garantiam o credenciamento, o que acarretava oportunidades de participação.

¹⁴³ A consulta da Carta foi realizada por meio deste link: [ASEAN-Charter.pdf \(aichr.org\)](https://asean.org/asean-charter/ASEAN-Charter.pdf).

¹⁴⁴ A partir de 2016, por decisão do Comitê de Representantes Permanentes, há a inclusão do termo “judiciário” (ASEAN, 2023b).

A questão da participação da sociedade civil figura também no plano de ação subsequente divulgado pela organização em 2009 intitulado *Roadmap for an ASEAN Community*¹⁴⁵ (2009-2015), na dimensão da comunidade política e de segurança, como nos objetivos 1.4 de promoção da boa governança, por exemplo, onde é enunciado a busca pela promoção do diálogo e de parcerias entre governos, setores privados e outras organizações relevantes para impulsionar novas ideias, conceitos e métodos com o objetivo de melhorar a governança nas dimensões da transparência, *accountability* e participação (Asean, 2009).

E por fim, a questão participativa também aparece no mais recente plano de ação divulgado pela organização em 2015 designado *ASEAN 2025: Forging ahead together*¹⁴⁶, como por exemplo, na meta A.2.1 de busca pela promoção dos princípios democráticos, onde é exposto que se deve realizar atividades que busquem o engajamento com a sociedade civil, como por meio da realização de seminários, programas de treinamento e trocas de experiências.

Desta forma, a partir da análise dos planos de ações que foram divulgados pela organização, observamos que a questão da participação da sociedade civil começou a ser tratada explicitamente a partir do segundo plano de ação da ASEAN, o *Vientiane Action Programme*, que foi acordado durante a 10ª Cúpula, em 2004. Interessante observar que a sociedade civil é vista como indispensável para uma série de questões como relacionadas ao aperfeiçoamento das práticas democráticas, meio ambiente, entre outros.

Algo contido na Carta da organização e recorrente até os dias atuais nos discursos dos líderes políticos, é a ideia de que a organização busca promover uma *ASEAN people-oriented*, ou seja, que é voltada e dirigida para as pessoas dos Estados-membros que a compõem. O artigo décimo terceiro expressa: “Promover uma ASEAN orientada às pessoas nos quais todos os setores da sociedade são encorajados a participar e se beneficiar do processo de integração e construção de comunidade da ASEAN” (Asean, 2008, p.5, tradução nossa¹⁴⁷). Tal afirmativa busca transmitir uma ideia de proximidade da organização para com os indivíduos, assim como a ideia de comunidade.

¹⁴⁵ Consultado em:

https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf.

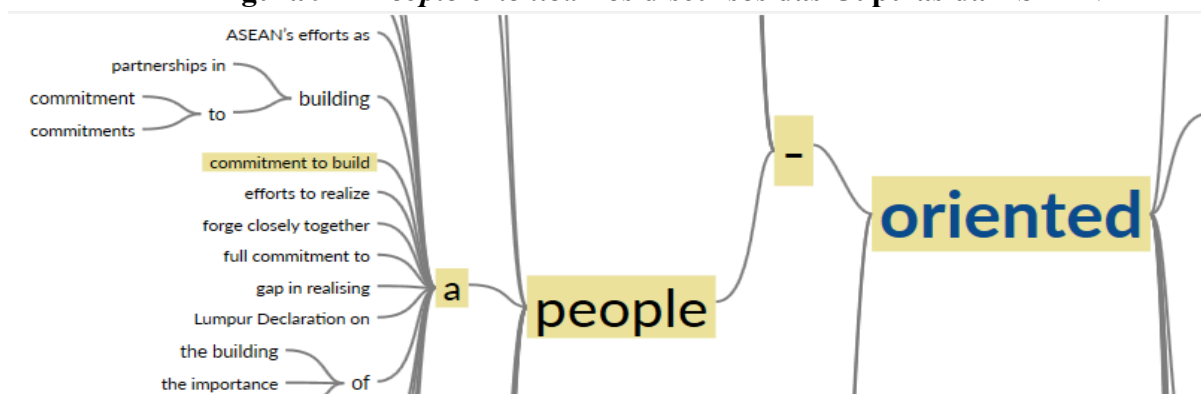
¹⁴⁶ Consultado em:

<https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/KL-Declaration/ASEAN%202025%20Forging%20Ahead%20Together%20final.pdf>.

¹⁴⁷ Original: “To promote a people-oriented ASEAN in which all sectors of society are encouraged to participate in, and benefit from, the process of ASEAN integration and community building” (Asean, 2008, p. 5).

Buscando verificar a presença de tal assertiva nos discursos dos líderes políticos, realizamos, com o auxílio do *software* NVivo, uma análise¹⁴⁸ das Cúpulas da ASEAN, que é o órgão máximo de *policy-making* da organização, entre os anos de 2003 e 2022. Para verificar a frequência deste discurso, selecionamos as declarações finais de cada cúpula que ocorreu neste período temporal. A partir da análise, pudemos verificar a recorrência das expressões *people-centered*, *people-oriented*, bem como da palavra *community*, que aparece 1.077 vezes ao longo desta trajetória histórica, conforme expresso pela figura abaixo:

Figura 94 - *People-oriented* nos discursos das Cúpulas da ASEAN



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Desta forma, retoricamente podemos visualizar que a sociedade civil desempenha um papel importante e crucial no processo de integração regional no Sudeste Asiático, sendo habitualmente citada como posicionada ao centro do processo, passando a ideia de que os *policy-makers* levariam sempre em consideração o bem-estar e os interesses de seus cidadãos antes de tomarem suas decisões, por isso se encoraja, discursivamente, o fortalecimento da participação social no processo para que assim a sociedade possa expressar os seus anseios e demandas e possam ser ouvidas:

Figura 95 - Menção à sociedade civil nos discursos da ASEAN



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

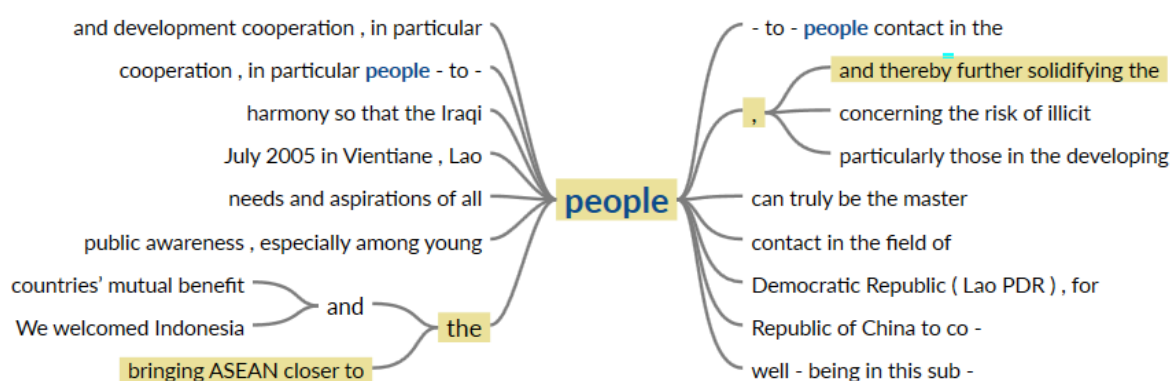
Também realizamos uma análise¹⁴⁹ dos Encontros de Ministros das Relações Exteriores, igualmente no período entre os anos de 2003 e 2022, e de novo pudemos verificar

¹⁴⁸ Tal análise foi realizada por meio das Declarações finais das Cúpulas disponíveis no *website* da ASEAN (*Chairman Statements*).

¹⁴⁹ A análise foi realizada a partir dos Comunicados conjuntos divulgados no *website* da ASEAN, na aba: [ASEAN Foreign Ministerial Meetings - ASEAN Main Portal](#).

que tal discurso está presente nesta instância, ainda que em menor intensidade quando comparado com as Cúpulas. A palavra *community*, por exemplo, aparece 721 vezes e é frequente o argumento de que o processo de integração regional deve trabalhar no sentido de construir uma identidade e um senso de pertencimento entre os seus cidadãos, bem como fortalecer os mecanismos participativos para que a população possa expressar suas reivindicações:

Figura 96 - Menção à sociedade civil nos discursos dos Encontros de Ministros das Relações Exteriores da ASEAN



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Ao realizarem uma análise sobre os discursos políticos no âmbito da ASEAN, Atkinson e Mahaffey (2021) argumentam que a frase *people-centred* havia se tornado um *catch-all* que não seria bem definida em termos políticos, e que portanto, tornou-se uma propaganda e uma forma de manipulação. Ainda de acordo com a visão dos autores, as declarações oficiais da ASEAN seriam divulgadas com o intuito de promover confiança e persuadir os indivíduos de que as palavras se tornariam em ações concretas. Desta forma, o apelo ao *people-centrism* seria apenas de ordem retórica e simbólica, visto que mudanças efetivas e substantivas não foram tomadas no âmbito da organização, de acordo com a análise dos autores.

Tais ideias de aproximação e maior engajamento com a sociedade civil - ainda que muito limitada aos discursos - está intimamente ligadas ao processo de reforma que a ASEAN passou após a crise financeira de 1997, e isso foi acompanhado pela ideia de abertura para outras partes interessadas (*stakeholders*), notadamente para as OSCs, sendo que tal retórica ganhou mais força a partir do começo dos anos 2000. Segundo Gerard (2014), as reformas iniciadas no final da década de 1990 tinham o objetivo de reformular e buscar uma nova legitimação para o projeto político da associação, tendo em vista as críticas que foram

realizadas em relação à atuação da organização na crise de 1997. Desta forma, a ideia de *people-oriented* está ancorada em uma mudança de paradigma na governança regional.

Desta forma, conforme discorrido, em um primeiro momento de abertura da ASEAN à sociedade civil, o engajamento estava ainda muito limitado ao círculo acadêmico e ao *business*. No entanto, devido ao processo de reforma pela qual passou a organização a partir do começo dos anos 2000, tem-se a ideia de que era preciso ampliar esse escopo para permitir que outros segmentos pudessem participar das discussões estabelecidas no âmbito da organização.

Nessa esteira, a partir do ano de 2000 começaram a ser realizados encontros entre a sociedade civil e os atores governamentais por meio da **ASEAN People's Assembly (APA)**, cuja iniciativa e organização se deu pelo ASEAN-ISIS, uma *think tank*, que buscava uma maior aproximação da organização regional com a sociedade civil. A APA foi realizada entre os anos de 2000 e 2009, funcionando como um fórum social no qual eram debatidas questões importantes que permeavam o processo de integração regional no Sudeste Asiático.

De acordo com Gerard (2013), a APA foi realizada sete vezes entre 2000 e 2009, e os participantes abrangiam OSCs; a ASEAN-ISIS, promotora e organizadora dos encontros; os Estados-membros da ASEAN e os próprios representantes oficiais da organização, sendo que o número de participantes foram de aproximadamente entre 200 e 300 participantes. A APA foi pensada para acontecer paralelamente aos encontros oficiais da ASEAN, vislumbrando propiciar um maior contato entre os atores governamentais e não-estatais. Apesar da iniciativa ter ganhado forma no começo dos anos 2000 e a partir de iniciativa da ASEAN-ISIS, a autora argumenta que a ideia inicial da constituição desta Assembleia se deu por parte do Ministro de Relações Exteriores da Tailândia, Kasem Kasemsri, durante um encontro ministerial em Brunei, em 1995.

Buscamos acesso ao que foi discutido durante este encontro ministerial de 1995 para entender em maior profundidade o posicionamento do Ministro da Tailândia. Há um documento¹⁵⁰ que contém o discurso de abertura do ex-Ministro em posse do *Thailand Information Center*, da Universidade pública de Chulalongkorn. Enviamos um e-mail solicitando acesso digital a este documento, mas não obtivemos retorno. Desta forma, buscamos uma nova alternativa para obter acesso ao documento por meio do contato com a Embaixada da Tailândia no Brasil, solicitando a intermediação do contato, tendo em vista que

¹⁵⁰ Acessado em:

<http://tic.car.chula.ac.th/asean-resources/asean-socio-cultural-community/101-ascc3/29963-opening-statement-by-h-e-kasem-s-kasemsri-minister-of-foreign-affairs-of-thailand-at-the-twenty-eighth-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-brunei-darussalam-29-july-1995>.

a Universidade em questão é pública, conforme discorrido. A Embaixada solicitou que entrássemos em contato com a Divisão de Relações Externas da Secretaria da ASEAN, por meio de um e-mail. Estes, por sua vez, responderam-nos pedindo que entrássemos em contato com o Centro de Recursos da Secretaria (*ASEAN Secretariat Resource Centre*), que não nos respondeu.

Tentamos acesso também aos documentos que foram produzidos no âmbito da APA para verificarmos quais questões foram tratadas, quem participava e como ocorriam as dinâmicas dos encontros. Há inclusive um *link*¹⁵¹ no *website* oficial da ASEAN que leva a um relatório da segunda APA, realizada em 2002, no entanto, o material somente pode ser acessado por pessoas que possuem vínculo formal com a organização. Um dos poucos documentos encontrados foi o produzido pela ONG *International Council on Social Welfare* (ICSW), em 2007, onde a mesma realiza uma série de recomendações a respeito da participação da sociedade civil no âmbito da ASEAN. Interessante observar o desapontamento presente na fala do Presidente da ONG para a Região do Ásia-Pacífico, Michael Raper naquele momento:

... o engajamento entre a ASEAN e as OSCs nos últimos 40 anos não têm sido robustos ou de fluxo livre, apesar dos mais recentes compromissos por parte da ASEAN, ao menos no nível retórico para permitir um espaço mais aberto. Apesar disso, a participação permanece “amarrada” em regras rígidas e limitadas estabelecidas pela ASEAN e pela capacidade financeira e política de muitas ONGs e OSCs da região. A experiência da ICSW sugere que deve existir um relacionamento maduro baseado no respeito mútuo, evidências baseadas na *advocacy* e independência (ICSW, 2007, p. 2, tradução nossa¹⁵²).

Um outro documento que encontramos a respeito da APA foi o produzido pela OSC Forum-Asia, de 2007, no qual conseguimos tomar conhecimento que algumas das temáticas debatidas na 5ª edição foram paz e conflito social, mídia e liberdade de imprensa, democratização, desenvolvimento e pobreza. O comunicado informa ainda que foi produzido um relatório final do encontro no qual os participantes afirmavam a centralidade das pessoas da ASEAN e a necessidade de que a organização regional se tornasse orientada às pessoas (Forum-Asia, 2007).

¹⁵¹ A consulta foi realizada por meio deste *link*: [Challenges Facing the ASEAN Peoples: report of the second ASEAN People's Assembly : Bali, Indonesia, 30 August-1 September 2002 - ASEAN Main Portal](#).

¹⁵² Original: “... that the engagement between ASEAN and CSOs over the bulk of ASEAN’s 40 year history has not been robust or free flowing, despite more recent commitments from ASEAN, at least on a rhetorical level, to open up this space. Despite this, its remain bound up in tight and narrow rules set by ASEAN and the limited financial, policy and political capacity of many CSOs and NGOs in the ASEAN region” (ICSW, 2007, p. 2).

Durante a pesquisa, verificamos que a Professora Emérita de Ciência Política, Carolina G. Hernandez, da Universidade das Filipinas Diliman, desempenhou importante papel no contexto de realização da APA via ASEAN-ISIS. Tentamos contato via e-mail, objetivando entender como se dava a dinâmica da participação da sociedade civil nesta instância; quem eram os atores que podiam participar; se e quais foram os países que desempenharam papel ativo na busca por uma maior aproximação da ASEAN com a sociedade civil, e por fim, entender os êxitos e fracassos da APA. Mais uma vez, não conseguimos retorno.

Apesar de suas problemáticas, Morada (2007) argumenta que a APA foi exitosa ao permitir que as demandas levantadas por parte de diversas OSCs regionais pudessem ser ecoadas, recebendo o reconhecimento formal da ASEAN, apesar de não ter sido um canal de diálogo institucionalizado. Caminhando no mesmo sentido de reconhecer os triunfos proporcionados pela APA, Nesadurai (2012) argumenta que o canal de diálogo se configurou como a primeira plataforma que visava explicitamente trazer OSCs e movimentos sociais não ligados à elite política para dialogar com as autoridades governamentais.

Apesar de se constituir como uma importante iniciativa na busca pelo estreitamento dos laços entre os atores governamentais e não-estatais, Nesadurai (2012) argumenta que a APA foi criticada por organizações da sociedade civil por não ter conseguido criar ligações formais entre os atores envolvidos nos fóruns, bem como por ser organizado pela ASEAN-ISIS, que por sua vez, estava muito próximo da elite governante, o que propiciava uma participação social não autônoma, além do mais, as questões discutidas nestes espaços não conseguiam entrar na agenda formal da organização regional.

Gerard (2013) argumenta que as OSCs começaram a demonstrar descontentamento por conta da grande aproximação entre a ASEAN-ISIS e os Estados-membros, tendo em vista que alguns temas não podiam ser tratados e discutidos, como a questão política em Mianmar. Importante ressaltar também que a APA não recebeu apoio oficial por parte da organização, demonstrado, por exemplo, na recusa da ASEAN em financiar o evento e o rechaço em estabelecer um *interface meeting* que pudesse criar um diálogo mais próximo entre os atores governamentais e a sociedade civil.

6.6 A criação da ASEAN Civil Society Conference (ACSC)

Diante da não institucionalização e pouca efetividade da APA em conseguir influenciar a agenda da ASEAN, as ONGs mais radicais que estavam preocupadas com os

impactos econômicos causados pela adoção de medidas neoliberais, começaram a criticar a promoção dos encontros da APA por parte da ASEAN-ISIS, acusando a última de promover os interesses dos Estados, conforme já tratado. Desta forma, em 2005 foi constituída uma nova plataforma de diálogo com a sociedade civil: a *ASEAN Civil Society Conference (ACSC)*, que teve sua primeira edição realizada na Malásia, tendo em vista que a criação deste canal de diálogo se deu a partir de iniciativa do governo desse país. Neste primeiro encontro, realizado paralelamente à 11ª Cúpula da ASEAN, cerca de 120 representantes de OSCs compareceram e produziram uma declaração que enfatizava a necessidade da inclusão da sociedade civil no processo decisório da ASEAN, a reconsideração do ASEAN way, entre outras questões (Igarashi, 2011).

De acordo com o entendimento de Gerard (2013), a ACSC foi iniciada pelo Primeiro-Ministro malaio Abdullah Ahmad Badawi, iniciativa que era reflexo não somente de sua visão mais liberal, mas também do seu desejo de se distanciar do seu antecessor Mahathir, que estava envolvido em casos de corrupção.

Inicialmente, a ideia era que a ACSC fosse realizada apenas uma vez, mas dado o reconhecimento da sua importância como um instrumento de diálogo entre os atores não-estatais e governamentais, tornou-se um evento anual. E apesar da primeira reunião ter sido apoiada e realizada pelo governo malaio, as subseqüentes começaram a ser organizadas por membros da sociedade civil, sendo uma das OSCs expoentes neste processo, a *Solidarity for Asian Peoples Advocacy (SAPA)*, que conforma uma rede regional de ONGs (Igarashi, 2011).

Interessante notar que até 2022, a OSC SAPA possuía um *website* e realizava uma série de atividades (*workshops*, relatórios, publicações) no qual buscavam exercer influência sobre questões importantes que permeiam o regionalismo no Sudeste Asiático, como por exemplo, a questão da situação política de Mianmar, dos direitos humanos na região, entre outras questões. Em agosto de 2023, durante pesquisa, verificamos a inexistência deste *website*. A informação que obtivemos, por meio de sua página oficial na rede social *Facebook*, era de que a organização estava permanentemente fechada.

Tendo em vista a estruturação e consolidação de um outro canal de diálogo para debater assuntos relacionados à ASEAN, em 2009, a ASEAN-ISIS decidiu que a APA - canal criado em 2000 - deveria ser encerrado, permanecendo somente a ACSC como uma plataforma de diálogo entre a sociedade civil e atores governamentais (Nesadurai, 2012). É nesse mesmo ano de 2009 que a ACSC começou a ser chamada também de *ASEAN People's Forum*.

Desde então, as conferências têm sido realizadas anualmente. Buscando investigar os principais temas debatidos, a forma como a sociedade civil regional enxerga este espaço, suas problemáticas e necessidades de aperfeiçoamento, coletamos informações a respeito das dinâmicas das conferências, recorrendo principalmente às declarações finais dos encontros anuais. Importante ressaltar que encontramos dificuldades em encontrar todos estes documentos, tendo em vista que não há um *website*¹⁵³ que unifica todas essas informações. Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos algumas informações relevantes sobre a realização das conferências:

¹⁵³ Funcionava até 2023 um *website* (acscapf.org) - aparentemente formal - que divulgava informações a respeito da realização das conferências. No entanto, diversos documentos não se encontravam hospedados no mesmo, passando a impressão de que foram retirados, tendo em vista que havia os escritos, mas não os *links* de todas as conferências realizadas desde 2005. Em abril de 2024, durante pesquisa, verificamos que o *website* já não funcionava mais.

Quadro 8 - Informações sobre as Conferências da ASEAN (ACSC)

Ano	País de realização	Quantidade de participantes	Acesso à declaração final
2005	Malásia	120	Não
2006	Filipinas	300	Sim
2007	Singapura	200	Sim
2009a ¹⁵⁴	Tailândia	1.000	Sim
2009b	Tailândia	-	Não
2010	Vietnã	700	Sim
2011	Indonésia	1.300	Sim
2012	Camboja	1.200	Sim
2013	Brunei Darussalam	300	Não
2014	Mianmar	2.800	Sim
2015	Malásia	1.445	Sim
2016	Timor-Leste	-	Sim
2017	Filipinas	1.000	Sim
2018	Singapura	200	Sim
2019	Tailândia	1.000	Sim
2020	Virtual	-	Não
2021	Virtual	-	Não
2022	Camboja	500	Sim

Fonte: elaboração própria.

A partir da análise, podemos observar que as conferências foram realizadas em quase todos os Estados-membros da ASEAN, com exceção do Laos, que receberia o encontro no ano de 2016, mas o mesmo foi transferido para o Timor-Leste, um país que ainda não integra a associação, mas que pleiteia tal ingresso¹⁵⁵ desde 2011 (Timor-Leste, 2016). O encontro não

¹⁵⁴ A conferência de 2008 não foi realizada, sendo adiada para o ano subsequente.

¹⁵⁵ Em 2022, durante a realização das 41ª e 42ª Cúpulas, a ASEAN em uma declaração concordou em princípio em admitir o país como o 11º membro e garantiu o status de observador e permitiu sua participação em todos os encontros oficiais, incluindo as plenárias das Cúpulas. O comunicado em sua íntegra se encontra neste [link](https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/05-ASEAN-Leaders-Statement-on-the-Application-of-Timor-Leste-for-ASEAN-Membership.pdf): <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/05-ASEAN-Leaders-Statement-on-the-Application-of-Timor-Leste-for-ASEAN-Membership.pdf>.

ocorreu no Laos porque havia uma preocupação com a possibilidade de possíveis restrições no que tange à liberdade de expressão, tendo em vista as baixas credenciais democráticas do país (Acsc, 2016).

Este canal de diálogo consiste basicamente em dois momentos: um é o fórum onde os participantes da sociedade civil realizam sessões plenárias e *workshops* a respeito de importantes questões públicas do processo de integração regional. O outro componente das conferências se caracteriza como o momento no qual os participantes escolhem um representante por país para participar de um diálogo informal com os *policy-makers*, o que é designado como *interface meeting* (Gerard, 2021, Acsc, 2015). A representação gráfica abaixo sintetiza a dinâmica das conferências:

Figura 97 - Dinâmica das Conferências da ASEAN (ACSC)



Fonte: elaboração própria.

A partir da análise documental, também pudemos perceber que em algumas conferências há uma série de reuniões e encontros preparatórios para a realização da conferência propriamente dita.

O *interface meeting* se constitui como uma das poucas oportunidades que a sociedade civil têm de lidar diretamente com os chefes de Estados da ASEAN ou representantes governamentais. Essa sessão dura em torno de 15 a 30 minutos, e geralmente os representantes escolhidos para representar a sociedade civil leem a declaração final acordada durante a conferência, na qual ressaltam as questões e prioridades que deveriam ser levadas em consideração na condução do processo de integração regional. Apesar da dinâmica das conferências prever como último momento a realização do *interface meeting* como um espaço de encontro direto com os representantes governamentais para enunciar as reivindicações e anseios da sociedade civil, nem todas as conferências contaram com este momento, tendo em vista a recusa por parte de alguns representantes governamentais (Gerard, 2021).

De acordo com Nesadurai (2012), os governos de Brunei Darussalam, Camboja, Laos, Mianmar e Singapura estavam insatisfeitos com a realização desses encontros informais com representantes da sociedade civil nas conferências, e por isso, a partir de 2009 decidiu-se pela flexibilização desse encontros, tornando-os opcional. Para além desses países, Collins (2008) aponta que o Vietnã também adotou uma postura cautelosa e reticente em relação a uma maior aproximação da organização com a sociedade civil.

Dessa forma, mesmo diante de um contexto informal, nem todas as OSCs conseguem ter acesso e expressar suas demandas aos *policy-makers*, conforme denunciado pelas organizações atuantes na região. A título de exemplo, em 2009, de dez representantes de OSCs que tentaram participar deste encontro, somente cinco foram aceitas. Nesta ocasião, a nota divulgada informou que os governos do Camboja, Filipinas, Laos, Mianmar e Singapura haviam sido os governos que demonstraram oposição em debaterem com os representantes que foram escolhidos (Forum-Asia, 2009).

Um outro exemplo da arbitrariedade na escolha dos representantes para o momento do *interface meeting* foi denunciado durante a realização da 7ª ACSC, em 2011, onde o governo de Mianmar - contrariando aquilo que havia sido acordado entre as OSCs - designou um coronel para representar a sociedade civil neste encontro:

Nós temos constantemente e consistentemente lembrado para os governos da ASEAN que a ACSC tem um critério e processo estabelecido para selecionar os seus representantes. Essa ação por parte do governo de Mianmar desrespeita os direitos da sociedade civil dos países individualmente e da ASEAN como um todo em escolher os seus representantes. Nós nos comprometemos o máximo possível para ter o encontro, no entanto, esse é um princípio que não podemos desconsiderar. Nós estamos absolutamente decepcionados com o fato de Mianmar prejudicar a credibilidade da ASEAN dessa maneira. Nós tentamos ser flexíveis na medida do possível. Esperávamos abrir o caminho para o diálogo para resolver com urgência os problemas que ameaçam os povos da ASEAN... Os governos da ASEAN, incluindo Mianmar, têm feito compromissos públicos em direção a uma ASEAN que seja direcionada às pessoas por meio da Carta da ASEAN e de declarações oficiais. Será impossível ter uma ASEAN “*people-oriented*” sem um diálogo substantivo entre os governos e a sociedade civil (Forum-Asia, 2011, tradução nossa¹⁵⁶).

¹⁵⁶ Original: “We have constantly and consistently reminded ASEAN governments that the ACSC/APF has an established process and criteria for selecting our representatives. This action by the government of Myanmar disrespects the rights of civil society from individual countries and ASEAN as a whole, to choose their representatives. We have compromised as much as possible in order to have the interface, however, this is one principle we cannot discard. We are absolutely disappointed that Myanmar would undermine the credibility of ASEAN in this way. We tried to be as flexible as possible. We were hoping to open the path for dialogue to urgently solve the problems threatening ASEAN peoples... ASEAN governments, including Myanmar, have made public commitments to a people-oriented ASEAN through the ASEAN Charter and official statements. It

Um outro exemplo ocorreu na conferência de 2015, quando o governo do Camboja não aceitou o representante designado pela sociedade civil para representar o país durante o *interface meeting*, assim como o governo de Singapura. Indignado com tal situação, o representante escolhido para representar a Tailândia deixou a reunião como uma forma de protesto (Acsc, 2015).

Uma outra questão interessante a ser pontuada a partir da análise dos dados é que a conferência realizada em 2014 em Mianmar foi a que mais reuniu e mobilizou participantes. A pergunta que se coloca é a seguinte: como pode o governo de um dos países mais autoritários da região permitir a realização desses debates onde um dos assuntos sempre discutidos é a própria situação política deste país, com denúncias frequentes sobre violações de direitos humanos? Rother (2014) aponta que dos quase 3 mil presentes para a conferência, cerca de 2.275 eram provenientes de Mianmar, com a presença, por exemplo, de budistas nacionalistas que mostraram aversão em tratar do caso dos refugiados Rohingya, por exemplo, questão que apesar de discutida no âmbito da conferência, não foi citada na declaração final que foi produzida, como comumente é.

Para além disso, houve relatos dos organizadores e dos participantes que o governo tentou influenciar a agenda do encontro, ou seja, quais questões poderiam ou não serem discutidas, para além dos encontros contar com a presença da polícia secreta (Rother, 2014). Quando analisada a declaração final do encontro de 2015, vemos que houve uma certa relativização da situação política do país, pontuando que o país estaria em processo de transição política.

De forma geral, encontramos apenas as declarações finais produzidas após os encontros das conferências e algumas informações e notícias divulgadas por algumas OSCs que participaram dos encontros. A única exceção é um relatório¹⁵⁷ extenso da ACSC 2015, realizado na Malásia, que conta com informações detalhadas sobre quem foram os atores participaram, como seu a dinâmica de participação e algumas falas dos representantes governamentais e da sociedade civil. O relatório conta inclusive com fotos das mesas e das cerimônias realizadas durante o encontro (Acsc, 2015).

A figura abaixo, realizada a partir do aplicativo *Voyant Tools*, e feita a partir de uma análise no qual foram reunidas todas as declarações finais que encontramos demonstra as palavras mais recorrentes nas discussões das conferências:

will be impossible to have a people-oriented ASEAN without substantive dialogue between governments and civil society (Forum-Asia, 2011).

¹⁵⁷ Consultado em: [ASEAN-Peoples-Forum-2015-The-Dokumentation-Report.pdf\(adnasia.org\)](http://ASEAN-Peoples-Forum-2015-The-Dokumentation-Report.pdf(adnasia.org)).

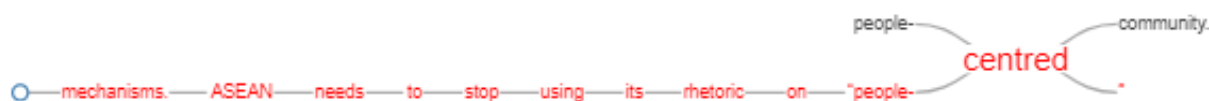
Por meio da análise das declarações finais das conferências fica patente que a sociedade civil regional estaria muito insatisfeita com a condução do processo de integração regional no que tange à agenda participativa, tendo em vista que as demandas e reivindicações colocadas pela sociedade civil nestes espaços não estariam sendo levadas em consideração, como expresso durante a conferência de 2017:

Foram anos de engajamento crítico com a ASEAN que não contribuíram para quaisquer melhorias substanciais na vida de nossas populações e para o meio ambiente. As questões e preocupações levantadas pela sociedade civil, especialmente no âmbito da ACSC, continuam a ser ignoradas. A falta de diálogo significativo, a ausência de oportunidades de interface com os *officials*, bem como a inação sobre o projeto de termos de referência sobre as relações entre governos e organizações não-governamentais evidenciam a redução do espaço para a sociedade civil em formar a agenda e influenciar as políticas da ASEAN e de seus respectivos governos (Acsc, 2017, tradução nossa).

Essa insatisfação havia sido já expressa durante a realização do primeiro encontro, de 2005, onde a sociedade civil reivindica uma revisão imediata dos procedimentos de credenciamento, mecanismo existente desde o final da década de 1970, para permitir que todos os segmentos da sociedade civil e outros *stakeholders* pudessem participar substantivamente do processo de integração regional. Neste sentido, é reivindicado para os atores governamentais acesso à informação e participação no processo decisório (Acsc, 2005).

Dessa forma, de acordo com a visão da sociedade civil regional expressa por meio desses encontros a ideia de *people-centred* promovida pela ASEAN seria apenas retórica, tendo em vista que os espaços formais e institucionalizados ainda permaneciam extremamente limitados em seu alcance e efetividade:

Figura 99 - *People-centred* nos discursos da ASEAN

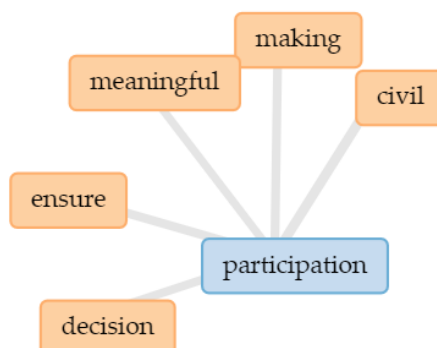


Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir dos documentos considerados.

Neste sentido, há inclusive um pedido de que a Carta da ASEAN, que conforme discurremos começou a vigorar a partir de 2008, passasse por um processo de revisão para oferecer espaços nos quais as OSCs conseguissem se engajar efetivamente nos processos de formação de agenda e implementação das políticas, influenciando a condução do processo de

integração regional. Quando analisadas todas as declarações finais das conferências, notamos que os principais termos relacionados à participação são os seguintes:

Figura 100 - Palavras relacionadas com participação nas declarações das ACSC



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir das declarações finais das ACSC.

Dessa forma, visualizamos que há uma reivindicação em torno da necessidade de garantir (*ensure*) uma participação mais significativa (*meaningful*) nos processos de *policy-making*, bem como no processo decisório da ASEAN (*decision*). Em suma, podemos visualizar que há muitas reivindicações e demandas sobre a necessidade de que a agenda participativa da ASEAN pudesse passar por reformas políticas e efetivamente incluísse e levasse em consideração os anseios da sociedade civil regional na condução do processo de integração regional.

A partir da discussão realizada, podemos observar que apesar da continuidade e permanência da ACSC como um mecanismo de encontro para que a sociedade civil pudesse expressar as suas demandas e reivindicações em relação ao regionalismo, este canal participativo também não foi institucionalizado, ou seja, apesar de ter sido gestado, apoiado e reconhecido por parte de alguns governos, a ACSC acontece às margens da institucionalidade oficial. Isso porque a ACSC reúne uma multiplicidade de atores não-estatais, sendo que muitos destes são vozes críticas e dissidentes, o que representa uma ameaça para os interesses da maior parte dos Estados-membros, que são regimes autoritários onde a oposição política não é bem-vinda, tendo em vista que críticas ao poderio governamental pode representar a sua não sustentação doméstica ao longo da trajetória histórica.

Exemplificativo do incômodo causado pelos encontros da ACSC é que a situação política de Mianmar é alvo frequente das discussões, sendo que a sociedade civil busca se posicionar de forma muito assertiva ao cobrar que medidas sejam tomadas no âmbito do regionalismo. Outra questão sensível nos encontros da ACSC diz respeito às denúncias

frequentes de violações de direitos humanos em diversos países da região, onde a sociedade civil expõe os fatos e cobram das autoridades governamentais medidas que possam colocar freio a tal cenário. De forma geral, essas denúncias tendem a apresentar os Estados como os atores responsáveis - ao menos enquanto permissores dessas violações - por meio de prisões arbitrárias, censura aos meios de comunicação e imprensa e outras restrições aos direitos civis, políticos e sociais.

Gerard (2013) argumenta que um crescente desafio da ACSC diz respeito ao seu caráter inclusivo, tendo em vista que conta com uma participação ampliada, permitindo a participação de diversos atores, sendo que muitos Estados se aproveitam desse espaço para fazer avançar os seus interesses e agendas por meio das chamadas GONGOs, desafiando as visões que as OSCs independentes possuem sobre questões regionais sensíveis. Ainda de acordo com a autora, os Estados autoritários tendem a utilizar esse espaço como uma forma de monitorar as atividades de alguns ativistas, registrando fotografias e os chamando quando regressam aos seus países de origem.

Nesse sentido, com o objetivo de tentar frear a atuação dessas organizações, a ACSC decidiu que alguns princípios deveriam guiar as atividades dos encontros e que as OSCs deveriam observar e defender em suas posições, princípios e valores ligados à democracia, direitos humanos, boa governança, regra da lei, não discriminação e o compromisso em disseminar a consciência sobre a ASEAN (Acsc, 2015).

Apesar da literatura especializada entender a ACSC como um avanço no sentido de permitir a organização e o posicionamento da sociedade civil diante da agenda de integração regional, nota-se que há uma convergência em torno da sua necessidade de aperfeiçoamento, sendo que um desafio premente diz respeito a sua não institucionalização, a atuação das GONGOs e a recusa e/ou obstrução de uma maior aproximação com a sociedade civil por meio do *interface meeting* (Gerard, 2013; 2021).

6.7 A agenda de direitos humanos na ASEAN e a criação da Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos (CIDH-ASEAN)

Um outro espaço constituído no âmbito da ASEAN que permite a participação da sociedade civil é a **Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos (CIDH-ASEAN;** AICHR, sigla em inglês), uma institucionalidade criada em 2009 para tratar de questões relacionadas aos direitos humanos no regionalismo do Sudeste Asiático, materializando algo já previsto no artigo 14 da Carta da ASEAN de 2008, que enunciava que o processo de

integração regional deveria conformar tal órgão, que seria operada com base nos termos de referência determinados pelo Encontro de Ministros das Relações Exteriores da ASEAN (Asean, 2009).

Convém ressaltar que a discussão sobre a necessidade de tratar da matéria de direitos humanos no âmbito da ASEAN remonta aos anos 1990, sendo que tais discussões foram fomentadas principalmente por conta de uma crescente pressão externa de forças extrarregionais - notadamente EUA e União Europeia - que demandavam que a região aderisse aos princípios de direitos humanos contidos em declarações e normativas da ONU (Renshaw, 2019).

Há nesse contexto um intenso debate sobre a universalidade desses princípios e valores por meio do chamado valores asiáticos. De forma resumida, conforme já tratado no capítulo que discorre sobre a relação entre democracia e participação social, é basicamente a ideia de que as normas, valores e princípios democráticos e de direitos humanos tidos como universais seriam baseados em uma concepção de vida ocidental que seria inaplicável em outras regiões que adotam outras cosmologias de vida e organização social.

Thio (1999) argumenta que o debate sobre o chamado valores asiáticos tem sido pautado pela dicotomia universalismo *versus* relativismo cultural na aplicabilidade das normas de direitos humanos. Nesta esteira, há ainda um argumento econômico de que os direitos individuais deveriam ser subordinados aos objetivos de desenvolvimento definidos pelos Estados, que é pautado pelo interesse da comunidade. Neste entendimento, os direitos não seriam naturais ou inerentes, como no jusnaturalismo ocidental, mas seriam implementados, dados ou anulados de acordo com os interesses estatais, ou seja, há uma ideia de contingência.

Em um comunicado¹⁵⁹ conjunto resultante do 26º Encontro de Ministros das Relações Exteriores de 1993, a ASEAN afirmou o seu compromisso com os direitos humanos e que os mesmos deveriam ser tratados de forma integrada e equilibrada, e protegidos e promovidos levando em conta os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos específicos. Na concepção da organização, os direitos humanos não deveriam ser politizados (Asean, 1993).

No artigo 17 do comunicado, a ASEAN se compromete em coordenar uma abordagem comum para tratar da questão dos direitos humanos e trabalhar no sentido de aplicar, promover e proteger os direitos humanos, apesar de discordar que os direitos humanos sejam tratados como uma condicionalidade para a assistência ao desenvolvimento e a cooperação econômica: “Eles enfatizaram que a proteção e a promoção dos direitos humanos na

¹⁵⁹ Consultado em: [1993-26th-AMMJC-1.pdf \(nus.edu.sg\)](https://www.nus.edu.sg/1993-26th-AMMJC-1.pdf).

comunidade internacional deve tomar conhecimento dos princípios de respeito à soberania nacional, integridade territorial e não-interferência nos assuntos domésticos dos Estados” (Asean, 1993, tradução nossa¹⁶⁰).

Essa visão que a região possui sobre a questão dos direitos humanos é materializada ainda na Declaração de Direitos Humanos de Kuala Lumpur¹⁶¹, de 1993, que contém a ideia de que os direitos humanos abrange dois aspectos que se equilibram: o respeito aos direitos e à liberdade dos indivíduos e as obrigações dos indivíduos para com a sociedade e o Estado. Outra questão ressaltada na Declaração e sob o qual basicamente se fundamenta a ideia de valores asiáticos é o argumento de que os direitos humanos existiria em um contexto dinâmico, onde cada país possuiria suas próprias experiências históricas, realidades culturais, econômicas, sociais e políticas, sendo que esses sistemas de valores próprios deveriam ser levados em consideração. Desta forma, podemos visualizar uma relativização em torno da universalidade dos direitos humanos.

Subsequentemente, a questão dos direitos humanos começa a figurar em diversos comunicados, declarações e planos de ações entre o final da década de 1990 e os anos 2000. A temática é tratada na Carta da organização, que enuncia em seu segundo artigo que um dos princípios que seria observado pela organização seria a busca pela promoção e proteção dos direitos humanos (Asean, 2007).

E após um longo processo de debates e discussões, a organização adotou em 2012 uma Declaração de Direitos Humanos¹⁶², onde é reafirmada a ideia de que a realização dos direitos humanos deve levar em consideração os contextos nacionais e regionais, levando em conta os diferentes contextos políticos, econômicos, sociais, culturais e religiosos. A Declaração ainda reafirmou a ideia de que os direitos humanos devem ser não politizados e tratados a partir de uma perspectiva não-confrontacional (Asean, 2012).

¹⁶⁰ Original: “They emphasized that the protection and promotion of human rights in the international community should take cognizance of the principles of respect for national sovereignty, territorial integrity and non-interference in the internal affairs of states” (Asean, 1993).

¹⁶¹ Consultado em: [Kuala Lumpur Declaration on Human Rights\(1993\) | ヒューライツ大阪 \(hurights.or.jp\)](http://kuala-lumpur-declaration-on-human-rights(1993)|ヒューライツ大阪(hurights.or.jp)).

¹⁶² Consultado em: <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>. Aguirre e Pietropaoli (2012) argumentam que durante o processo de negociação da escrita da Declaração, diversos embates foram travados. O Laos tentou enfraquecer o escopo e aplicação dos direitos humanos por meio da escrita. Laos e Mianmar, por exemplo, se opuseram a uma ampliação de direitos humanos a pessoas indígenas e a minorias, o que no argumento deles poderiam ocasionar conflitos internos, em relação a consensos já alcançados. Objeto de preocupação também foi o termo identidade sexual para Brunei Darussalam e Malásia, que argumentaram que tais definições deveriam se pautar pelos valores comuns da ASEAN e não por outras definições aceitas internacionalmente. O Vietnã também questionou a palavra “livremente” no que tange ao direito de os cidadãos participarem livremente do governo e propuseram a remoção da tortura, desaparecimento forçado e outras violações de direitos humanos da lista de perseguições que impedem um Estado de extraditar quem busca asilo. Por outro lado, Indonésia, Tailândia e Filipinas defenderam uma escrita mais progressista, de acordo com a visão dos autores.

A criação de um órgão de direitos humanos no âmbito da ASEAN, que se materializa somente em 2009, conforme explicado, foi um assunto controverso e extremamente debatido, tendo em vista o debate sobre os valores asiáticos e a oposição dos membros mais autoritários. De acordo com Asplund (2014), Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã foram os principais países que demonstraram oposição à constituição de um órgão de direitos humanos na ASEAN, sendo que quando o mandato da Comissão começou a ser esboçado, tais países trabalharam incansavelmente para que a instituição não abrangesse funções de proteção e monitoramento dos direitos humanos, bem como trabalharam para que a Comissão não se tornasse uma institucionalidade autônoma e independente, conforme visionado por alguns. Por outro lado, os membros mais democráticos, apoiaram a criação da CIDH, assim como a inclusão de um mandato mais abrangente.

Ainda segundo o autor, durante o processo de negociação de um órgão em matéria de direitos humanos no âmbito da ASEAN, Brunei Darussalam, Laos, Mianmar e Singapura ameaçaram boicotar os encontros oficiais, caso estes fossem abertos à participação de OSCs. Na visão de Koh et al. (2009), somente a Indonésia e a Tailândia foram países que demonstraram posições assertivas em favor da criação de uma comissão que tratasse da temática dos direitos humanos no processo de integração regional.

Apesar das intensas e prolongadas discussões¹⁶³, conforme discorrido, a CIDH-ASEAN foi criada e institucionalizada no ano de 2009. Em poucas palavras, podemos dizer que a CIDH é uma institucionalidade devotada a pensar na promoção dos direitos humanos, apesar da existência uma série de críticas da literatura especializada e de OSCs em relação a sua baixa efetividade (Hsien-Li, 2011; Asplund, 2014; Munro, 2011).

A CIDH-ASEAN é balizada por meio de um Termo de Referência¹⁶⁴, estabelecido em 2009, e que contém os seus propósitos, princípios, funções, composição, processo decisório, entre outros. Este Termo estabeleceu em sua quarta provisão que uma das funções da CIDH-ASEAN era o engajamento e o diálogo com outros órgãos e entidades associadas à ASEAN, incluindo as organizações da sociedade civil e outros *stakeholders* (Cidh, 2009).

¹⁶³ Havia uma preocupação, principalmente por parte dos países mais autoritários, de que a Comissão se tornasse uma institucionalidade independente e incontrolável. Desta forma, as discussões centrais giravam em torno da necessidade da instituição ser estritamente intergovernamental; de que não poderia ser uma instituição que realizaria condenações públicas sobre o comportamento dos países da região em relação aos direitos humanos (instituição “apontadora de dedo”); sobre a necessidade de que os direitos humanos fossem definidos a partir de uma perspectiva regional e que o órgão tivesse apenas status consultivo (Koh et al., 2009).

¹⁶⁴ A íntegra do documento foi consultada por meio deste *link*:
<https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/02/TOR-of-AICHR.pdf>.

Em seu primeiro plano de trabalho (2010-2015)¹⁶⁵, a CIDH-ASEAN estabeleceu como uma de suas metas, a busca pelo desenvolvimento de guias e modalidades para o engajamento com diferentes *stakeholders* associados à ASEAN, conforme previsto no termo de referência. Importante ressaltar que seguindo a própria estrutura institucional da ASEAN, as OSCs poderiam se engajar com a CIDH por meio de um caráter consultivo.

Dando continuidade a essa busca por institucionalizar regras e normas em relação à participação da sociedade civil, foi estabelecido em 11 de fevereiro de 2015 um guia¹⁶⁶ para as relações com as OSCs. Esse material possui definições, as condições de elegibilidade das OSCs, suas obrigações e as possibilidades de revogação do caráter consultivo. Interessante observar que o guia enuncia detalhadamente todos os critérios e requisitos que as OSCs devem possuir para adquirir o status consultivo junto à Comissão. Importante pontuar que essa maior regulamentação era demandada por parte da sociedade civil.

A partir de uma análise documental aos comunicados de imprensa divulgados no *website* da CIDH, encontramos a informação de que foi a Tailândia o país que propôs a discussão, negociação e institucionalização deste documento, que já vinha sendo debatido desde 2012, assim como a Indonésia propôs a discussão de um documento guia de alinhamento entre a Comissão e os órgãos setoriais da ASEAN que tratam dos direitos humanos. O comunicado expressa o seguinte: “As duas diretrizes adotadas são desenvolvimentos significativos em direção a uma institucionalização na interação da Comissão com os *stakeholders*” (Cidh, 2015a, tradução nossa¹⁶⁷; Cidh, 2012).

No tópico sete deste guia, é enunciado que o órgão não estabeleceria relações consultivas, por exemplo, (i) com OSCs que se utilizam da violência para satisfazer seus objetivos organizacionais e (ii) com aquelas que operam sob clara instrução de partido político ou entidade externa que tenta exercer influência externa (Cidh, 2015b).

Entre as condições necessárias para que as OSCs obtenham o relacionamento consultivo com o órgão estão, por exemplo: (i) a necessidade de comprovação de *expertise* e experiência com a promoção e proteção dos direitos humanos; (ii) encaminhar documentos que comprovem que o trabalho da organização é relevante para os propósitos e princípios da ASEAN; (iii) ter ao menos dois anos de existência com reconhecimento legal em um dos Estados-membros da ASEAN, bem como possuir mecanismos apropriados de *accountability*

¹⁶⁵ Consultado em: https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/AICHR_Five-Year_Work_Plan_2012-2015.pdf.

¹⁶⁶ Consultado em: https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/01/Guidelines_On_The_AICHRS_Relations_With_CSOS.pdf

¹⁶⁷ Original: “The two adopted guidelines are significant developments towards further institutionalizing the interaction of the AICHR with other stakeholders” (Cidh, 2015a).

e transparência em seus processos; (iv) entregar uma lista dos membros que compõem as organizações explicitando suas nacionalidades; (v) entregar cópias de publicações, artigos e declarações recentes (Cidh, 2015b).

Para o processo de escolha das OSCs que ganharão a oportunidade de estabelecer relacionamento consultivo com o órgão, a CIDH contaria com uma triagem (*Screening Panel*), composto por três membros que seriam designados por representantes governamentais da Comissão, sendo que o processo decisório seria baseado no consenso (Cidh, 2015b).

Apesar de um certo entusiasmo inicial por parte da sociedade civil em relação a uma maior institucionalização na interface entre a instituição e a sociedade, inúmeras críticas foram levantadas em relação ao processo para obter o status consultivo:

Muitas OSCs que têm tentado se engajar com a CIDH possuem dúvidas se o guia pode facilitar uma melhor participação com o órgão. O guia não parece fornecer modalidades claras para o engajamento das OSCs no âmbito do trabalho desenvolvido pela CIDH. Em vez disso, impõe obrigações onerosas de apresentação de relatórios, incluindo informações sobre membros, publicações, demonstrativos financeiros, planos de trabalho, entre outros... Não menos importante, muitas OSCs sentem que o guia busca exercer controle sobre as posições que as OSCs podem adotar. Isso significa que a solicitação de uma OSC para obter status consultivo pode não ser atendido, caso a mesma tenha expressado críticas à organização, o que reflete um profundo mal-entendido por parte da CIDH da diferença entre organizações governamentais ou quase governamentais, que estão sob o poder dos governos e seguem suas instruções, e as OSCs, que por definição são independentes dos governos e desenvolvem e expressam suas próprias posições (Forum-Asia, 2016a, p. 65-66, tradução nossa¹⁶⁸).

Não encontramos informações no *website* da Comissão sobre o número de solicitações recebidas, bem como das aceitas e rejeitadas. Muitas das informações acabam sendo encontradas em relatórios e publicações de OSCs. Em um relatório publicado em 2016, por exemplo, a OSC Forum-Asia expôs que a partir da divulgação deste guia em 2015, a CIDH

¹⁶⁸ Original: “Most CSOs that have been trying to engage with the AICHR had doubts as to whether the Guidelines could facilitate better participation with the body. The Guidelines do not seem to provide clear modalities for CSOs’ engagement within the work of the AICHR. Instead, it imposes onerous reporting obligations, including on membership, publications, financial statements, work programmes, and more. No less importantly, some groups felt that the Guidelines arguably seek to control the positions which civil society may adopt. This means that a CSO’s application to obtain consultative status with the AICHR may fail if the CSO previously expressed reservations or criticisms. This provision reflects a profound misunderstanding by the AICHR of the difference between governmental or quasi-governmental organisations, which are under the power of governments and follow their instructions, and CSOs, which by definition are independent of governments and develop and express their own positions” (Forum-Asia, 2016a).

convocou para uma primeira rodada de aplicações em setembro daquele ano, tendo recebido um total de 16 solicitações, da qual somente cinco foram aprovadas¹⁶⁹ (Forum-Asia, 2016b).

Uma vez obtido o reconhecimento de engajamento via status consultivo, as OSCs devem seguir uma série de obrigações, como por exemplo: (i) abster-se de qualquer conduta que prejudique o mandato e as funções da CIDH; (ii) entregar anualmente um relatório resumido sobre as atividades realizadas e as fontes de financiamento e (iii) informar eventuais mudanças na composição dos membros das organizações. Caso as organizações descumpram qualquer destes itens, as mesmas estarão suscetíveis de serem suspensas e terem o status consultivo revogado (Cidh, 2015b).

A partir do discutido acima e levando em consideração discussões mais elementares realizadas inicialmente neste capítulo, podemos perceber que a Comissão possui regras muito bem delimitadas sobre as possibilidades de engajamento com as OSCs, onde se nota uma clara preocupação com a possibilidade de oposição ou crítica, bem como interferência externa nas atividades realizadas no âmbito da institucionalidade, explícito, por exemplo, na regra que estabelece que as OSCs devem apresentar relatório anual de suas atividades onde conste as fontes de financiamento e a nacionalidade de seus integrantes.

Importante destacar que o guia ressalta as modalidades de engajamento que o órgão realizaria com as OSCs, que são as seguintes:

1. **consulta:** reunião para escutar opiniões e conselhos sobre algo que foi decidido, sendo que as partes consultadas devem receber estudos e informações adequadas sobre o assunto antes da reunião;
2. **seminário:** encontro para apresentar informações sobre um ou mais assuntos via a realização de palestras e discussões;
3. **workshop:** um encontro de um grupo de pessoas que se engaja em uma discussão intensiva, concentrando-se nos métodos, técnicas e habilidades de um determinado campo;
4. **relatórios regulares** (*briefing*): relatórios sobre as atividades, o que pode incluir a apresentação por parte das OSCs de recomendações de *policies* e *feedbacks*;

¹⁶⁹ Entre as justificativas para a rejeição das solicitações dessas OSCs estavam, por exemplo, que a CIDH não conseguiu chegar a um consenso; falta de transparência das OSCs em relação às fontes de financiamento (doadores anônimos); a alegação de que algumas destas estariam utilizando o nome “ASEAN” de forma indevida; observações negativas sobre o trabalho da CIDH, o que causou desconforto entre alguns Estados-membros.

5. **implementação de estudos específicos:** a partir de requisição da Comissão, qualquer OSC com relacionamento consultivo pode realizar estudos específicos.

Importante destacar que o guia ainda enuncia que as OSCs com status consultivo devem receber com antecedência a agenda para a realização das discussões, com o objetivo de melhor prepará-las. Além disso, as organizações também podem enviar à Comissão declarações escritas que considerem relevantes. Interessante notar que o documento estabelece que os diálogos devem sempre ser realizados em um ambiente amigável e respeitoso (Cidh, 2015b).

Podemos visualizar, mais uma vez, a preocupação que a ASEAN possui em afastar possíveis críticos, subversivos e opositores. Ou seja, a crítica deve ser evitada nessas discussões, com o possível risco de que essas organizações possam perder o seu status consultivo, dado que o processo de decisão de quais destas serão descredenciadas são de prerrogativa dos atores governamentais. O processo de credenciamento, revisão e exclusão das OSCs não é transparente. A partir da análise de uma série de documentos produzidos pela instituição, encontramos apenas um documento de 2017¹⁷⁰ que enuncia que até aquele momento havia 22 OSCs com status consultivo e que existiam outras com pendência de análise.

De acordo com o *website* da Comissão, em março de 2024, a instituição possuía 30 OSCs com status consultivo¹⁷¹. Abaixo, no gráfico podemos visualizar que a maior parte das OSCs que possuem status consultivo junto à CIDH atuam em toda a região ou somente na Malásia:

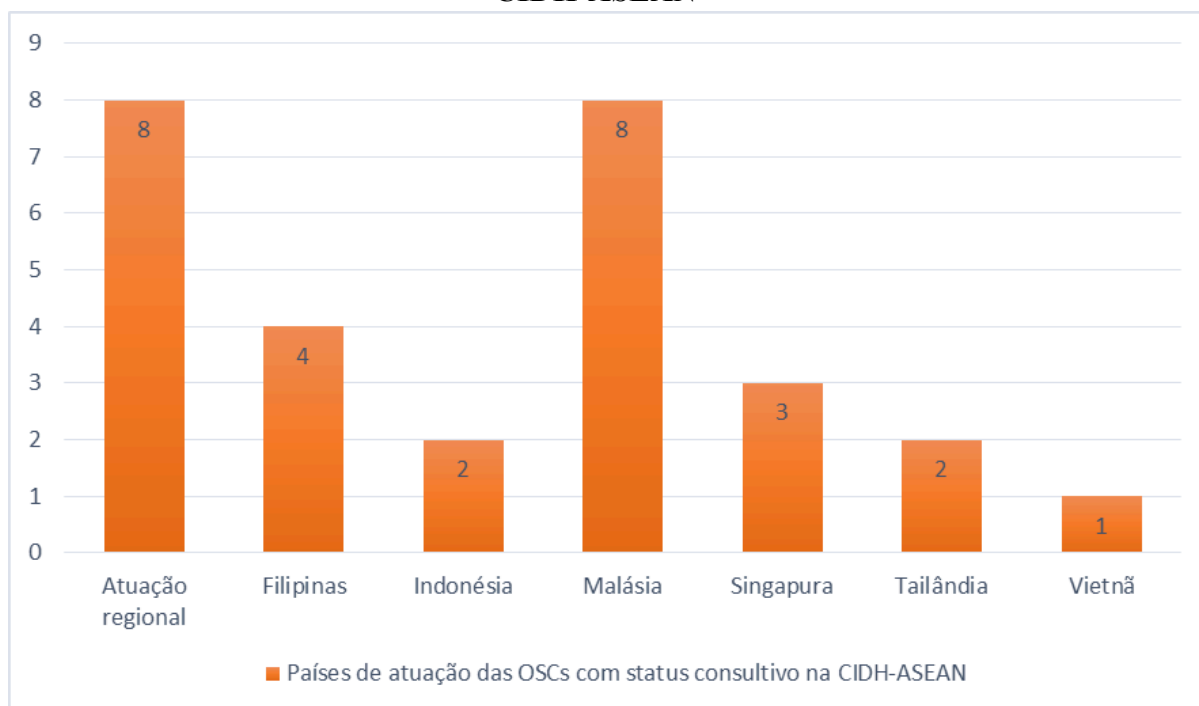
¹⁷⁰Consultado em:

<https://aichr.org/news/aichr-reviews-aseans-implementation-of-the-ahrd-with-partners-soms-and-csos/>.

¹⁷¹ A lista completa foi acessada por meio deste *link*:

<https://aichr.org/news/consultative-relationship-with-the-aichr/>.

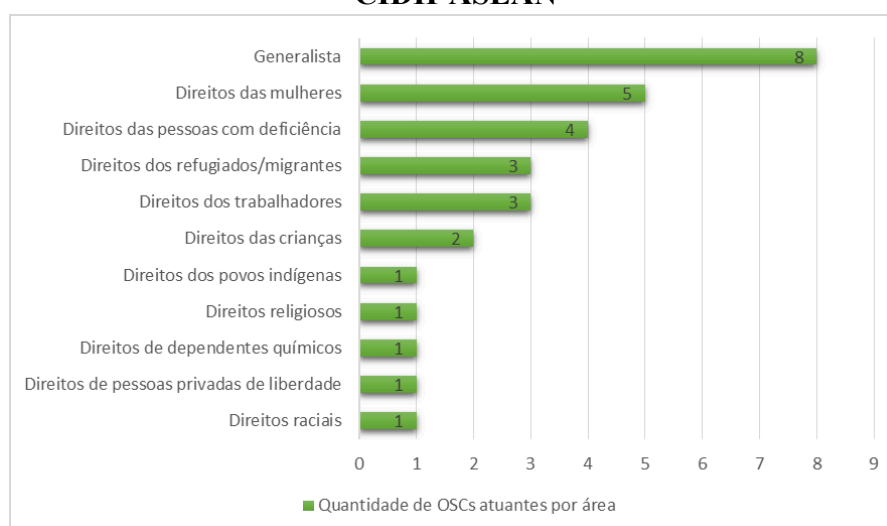
Gráfico 3 - Países de atuação das OSCs com status consultivo junto à CIDH-ASEAN¹⁷²



Fonte: elaboração própria.

Quando observado a área de atuação destas OSCs, temos a seguinte composição:

Gráfico 4 - Área de atuação das OSCs com status consultivo junto à CIDH-ASEAN



Fonte: elaboração própria.

De forma geral, quase todas essas OSCs possuem suas sedes em países da região, com exceção de apenas uma organização que embora atue nos países pertencentes à ASEAN,

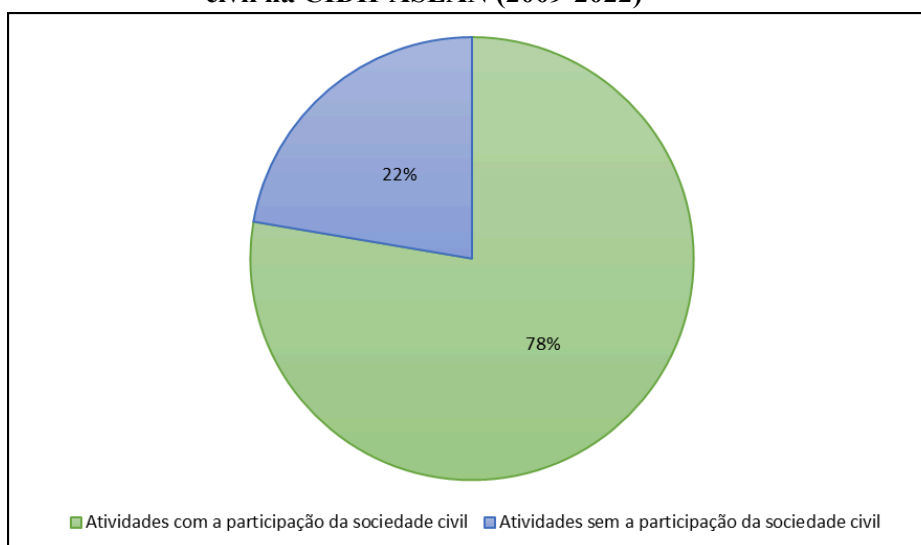
¹⁷² Não encontramos informações precisas sobre o escopo de atuação de duas organizações.

possui seu escritório na Suécia, a *The Raoul Wallenberg Institute*¹⁷³. Podemos notar a partir da pesquisa que muitas organizações que atuam na região - incluindo aquelas que não possuem status consultivo com a ASEAN - principalmente as maiores e que realizam atividades mais regulares e intensas buscando influenciar o processo de integração regional, são financiadas por diversos governos europeus, notadamente Noruega, Suécia, Reino Unido e outras instituições internacionais que buscam difundir os valores liberais-democráticos mundo afora.

Realizamos uma análise no *website* da CIDH, notadamente nas abas *Our Work - Activities*, com o objetivo de entender se e em quais atividades a instituição permite que a sociedade civil possa participar a partir da leitura dos comunicados disponíveis. Nesta análise, consideramos a sociedade civil de forma mais abrangente, considerando não somente as OSCs que possuem status consultivo junto à organização, mas também atividades que contaram com a participação de redes acadêmicas, estudantes e outras organizações que representam interesses não-estatais.

A partir da análise, pudemos identificar que no período entre 2009, ano de sua fundação e 2022, 80 atividades contaram com a participação da sociedade civil, como consultas, diálogos, treinamentos, *workshops*, entre outros. Já em 23 atividades realizadas neste período não há a menção de que houve a participação da sociedade civil, bem como em oito atividades ficamos em dúvida se houve ou não a participação da sociedade, tendo em vista o caráter dubio dos comunicados. O gráfico abaixo sintetiza os achados:

Gráfico 5 - Percentual de atividades realizadas com e sem a participação da sociedade civil na CIDH-ASEAN (2009-2022)



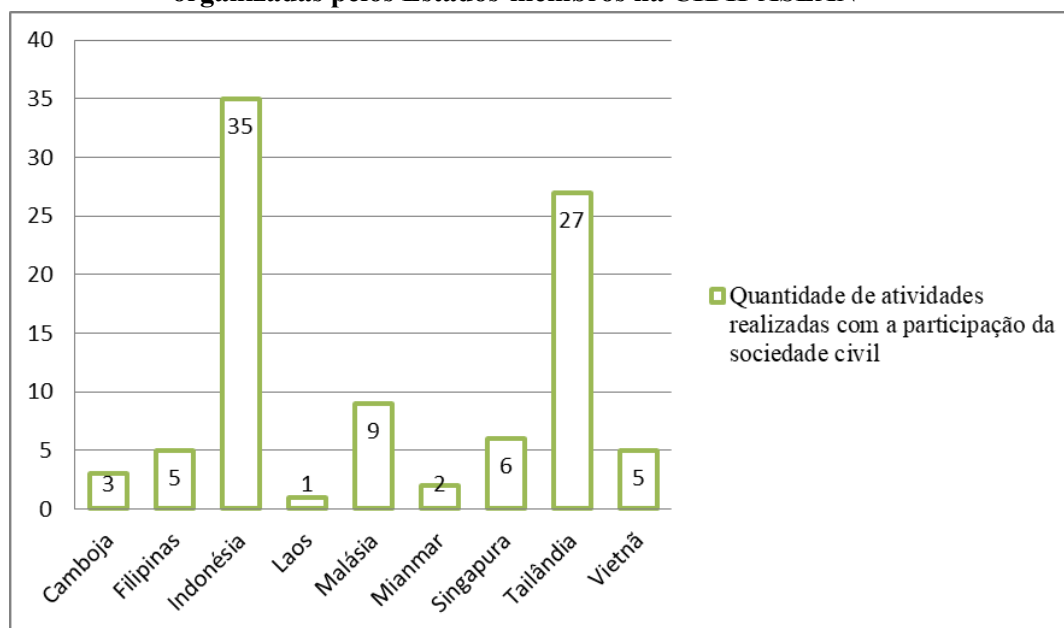
Fonte: elaboração própria.

¹⁷³ <https://rwi.lu.se/>.

Interessante notar, a partir da leitura dos comunicados, que estes não enfatizam ou trazem as visões e opiniões dos atores da sociedade civil, mas somente dos atores governamentais. Os comunicados sequer trazem uma lista de todos os membros que participaram das atividades, mencionando apenas de forma genérica a quantidade total dos membros participantes, não conferindo transparência às ações realizadas nestes âmbitos.

Outra pontuação interessante é que as atividades contam sempre com o apoio e a organização de ao menos um dos Estados-membros da ASEAN, e levando em consideração apenas as atividades que contaram com a participação da sociedade civil, identificamos uma nítida preponderância de Estados mais democráticos na organização das mesmas - notadamente da Indonésia e da Tailândia - conforme ilustrado pelo gráfico abaixo:

Gráfico 6 - Quantidade de atividades realizadas com a participação da sociedade civil organizadas pelos Estados-membros na CIDH-ASEAN



Fonte: elaboração própria, a partir da consulta e análise de documentos no *website* da CIDH-ASEAN.

A partir do exposto, fica patente que países mais democráticos são importantes para que atividades sejam realizadas no âmbito da Comissão e permitam o engajamento da institucionalidade com a sociedade civil. Este entendimento de maior protagonismo de países mais democráticos é consonante entre a literatura especializada (Kelsall, 2009; Wahyuningrum, 2014).

Para além das atividades institucionais formais, notamos que tais países tendem a organizar entre eles atividades conjuntas mais informais. E neste sentido, mais uma vez, podemos perceber a proeminência da Indonésia em impulsionar a agenda de promoção e

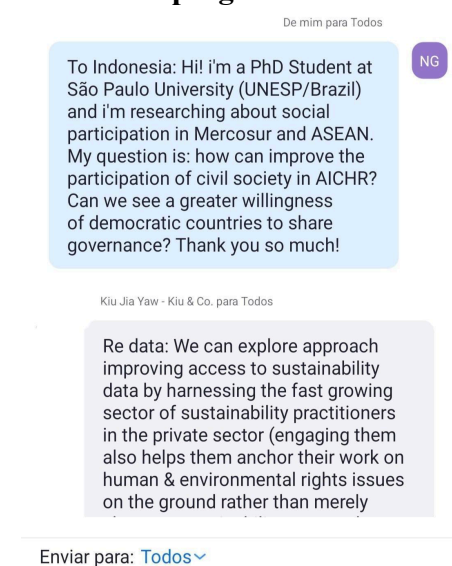
proteção dos direitos humanos no âmbito da CIDH, bem como de maior engajamento com a sociedade civil.

Tendo em vista a escassez de informações disponíveis no *website* da Comissão, recorremos a uma análise do *LinkedIn* da representante governamental da Indonésia para a CIDH, Yuyun Wahyuningrum¹⁷⁴, e pudemos perceber que esta representante é extremamente ativa e propositiva em relação à agenda da CIDH, buscando influenciá-la por meio da coordenação de atividades e eventos.

Tivemos a oportunidade de participar remotamente de um destes encontros mais informais no dia 19 de dezembro de 2022, que foi organizado e realizado por representantes governamentais para a CIDH das Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia intitulado *Works to uphold rights that protect us*, no qual a principal ideia foi prestar contas para os interessados, apresentando as principais atividades realizadas no ano de 2022 e dialogar com a sociedade civil sobre questões que os mesmos pudessem possuir.

Após cada representante governamental apresentar suas respectivas perspectivas, os participantes puderam fazer perguntas que deveriam ser direcionadas apenas para um país em específico. Aproveitando a ocasião, e observando o protagonismo da Indonésia, direcionei as indagações para este país. Duas questões foram levantadas: “*How we can improve civil society participation in AICHR? Can we see a greater willingness of democratic countries to share governance?*”, conforme comprova a imagem abaixo:

Figura 101 - *Printscreen* da pergunta realizada durante encontro



Fonte: arquivo do autor¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Yuhun Wahyuningrum é representante governamental da Indonésia na CIDH-ASEAN desde 2019.

¹⁷⁵ Observe-se que há dois erros de grafia no arquivo em questão. O correto seria “*How we can improve...*”. O segundo erro diz respeito à filiação institucional, sendo que o correto seria *São Paulo State University*.

A resposta da representante governamental foi genérica, e embora tenha reconhecido a necessidade de aprimoramento na interface entre governos e sociedade, afirmou que a participação social tem ocorrido. A segunda questão não foi respondida, pressupondo o desconforto que o trato poderia suscitar entre os membros participantes, dada a proeminência da norma de não-interferência nos assuntos domésticos, questão central nas relações regionais no âmbito da ASEAN, conforme já discutido.

Apesar desta preocupação, um dos assuntos que os participantes levantaram e que as representantes governamentais não se esquivaram em responder dizia respeito à situação política de Mianmar, no qual buscaram reiterar discursivamente que medidas mais substantivas precisavam ser tomadas para a resolução da questão.

Buscando compreender como a participação é percebida pelas OSCs que possuem status consultivo e se engajam junto à CIDH, realizamos uma pesquisa no *website* de uma das OSCs mais atuantes e bem estruturadas que busca influenciar as atividades no âmbito da Comissão, que é a Forum-Asia¹⁷⁶, uma rede fundada nas Filipinas em 1991 e que atua regionalmente buscando influenciar o regionalismo na ASEAN, mais detidamente em torno da agenda de direitos humanos.

Ao digitar o termo *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* no *website* desta OSC, encontramos 43 notícias relacionadas ao termo-chave. A partir da leitura destas, pudemos notar que há uma manifesta insatisfação quanto ao funcionamento da CIDH, notadamente em torno da sua inefetividade em lidar com uma série de violações de direitos humanos ocorridas na região, principalmente em Mianmar, tendo em vista sua atuação na dimensão da promoção dos direitos humanos e não sua proteção, o que envolveria medidas mais incisivas e consideradas invasivas no contexto regional. Desta forma, uma das medidas cobradas é a revisão do mandato e atribuições da CIDH para abranger substantiva e efetivamente essa dimensão da proteção dos direitos humanos, apesar do termo de referência que orienta a Comissão conter já formalmente as dimensões de promoção e proteção dos direitos humanos (Asean, 2009).

A situação política de Mianmar e as denúncias de violações de direitos humanos ocorridas no país, principalmente contra os Rohingya não são discutidas na CIDH, apesar da instituição ter se comprometido em 2021 a colocar esta questão em sua agenda, tendo em

¹⁷⁶ A Forum-Asia é uma das mais atuantes OSCs na região, e realiza uma série de atividades, como webinários, publicações de artigos e livros, entre outros. Possui entre seus financiadores a Comissão Europeia, o governo da Suécia, o Fundo de Direitos Humanos da Noruega e o governo britânico.

vista que a institucionalidade não possui poder investigativo (Forum-Asia, 2021; Aguirre; Pietropaoli, 2012).

Outras críticas apontadas pelas OSCs dizem respeito à falta de transparência, *accountability* e acompanhamento das questões discutidas no âmbito da CIDH; falta de acesso antecipado à agenda do que seria discutido em atividades desenvolvidas pela Comissão em conjunto com a sociedade e a impossibilidade de cobrar explicações sobre algumas matérias (prestação de contas). A partir da leitura e análise de uma série de documentos divulgados pela Forum-Asia nota-se a insatisfação com os procedimentos adotados pela CIDH e o argumento de que a participação da sociedade civil seria apenas meramente formal, ou seja, que tal participação não teria efeito e influência nenhuma no *policy-making* da institucionalidade.

Uma outra questão diz respeito à escolha dos representantes governamentais para a atuação na CIDH, sendo que desde 2009, ano de instituição da CIDH, a sociedade civil têm cobrado por um processo aberto, transparente e inclusivo no qual a sociedade civil possa participar juntamente com os governos para designar os representantes, levando em conta alguns princípios como requisitos: imparcialidade, independência, autonomia, *expertise*, experiência na área de direitos humanos, objetividade e integridade. Tal processo deveria garantir uma maior pluralidade possível dentro dos contextos nacionais (Forum-Asia, 2009).

Apesar dessa cobrança, encontramos uma informação divulgada em um relatório de balanço anual sobre o desempenho da CIDH em 2017, de que somente a Indonésia e a Tailândia estavam adotando processos democráticos na escolha dos representantes governamentais para a CIDH. Inclusive há uma carta divulgada no ano subsequente pela Forum-Asia que elogia publicamente a Indonésia nos esforços por adotar um processo transparente na designação dos representantes (Forum-Asia, 2017; 2018).

Interessante observar que desde a fundação da CIDH, em 2009, todos os representantes escolhidos para representar a Indonésia foram acadêmicos, sendo que o primeiro designado para os mandatos de 2009-2012 e 2013-2015, Rafendi Djamin, e a escolhida para os termos de 2019-2021 e 2022-2024, Yuyun Wahyuningrum¹⁷⁷ foram anteriormente ativistas na agenda dos direitos humanos e democracia na região.

A escolha de representantes provenientes da intelectualidade também tem sido uma estratégia adotada pela Tailândia desde 2009, sendo que todos os representantes

¹⁷⁷ A representante governamental da Indonésia para a CIDH trabalhou por mais de vinte anos em diversas ONGs, sendo que antes de assumir como representante em 2019, trabalhou como Conselheira Sênior para o governo indonésio, trabalhando com diversas questões relacionadas à migração, pena de morte, direitos humanos, anti-tortura (Diplomacy Training Program, 2024).

governamentais escolhidos pelo país são doutores. Junto com a Indonésia, o país tem privilegiado professores e intelectuais ligados à área de Ciência Política e Relações Internacionais para os representarem. A Malásia é outro país que tem adotado posição semelhante, mas com a atuação de representantes¹⁷⁸ mais ligados à área do Direito. Diferentemente, os outros países tendem a escolher embaixadores e diplomatas para os representarem na CIDH.

De acordo com Hara (2019), as OSCs têm desempenhado um papel importante no desenvolvimento da CIDH ao realizarem críticas e denunciarem violações de direitos humanos que ocorrem na região, permitindo que tais atores possam expressar seus anseios e demandas em relação a tais temáticas. No entanto, apesar de receber inúmeras reivindicações por parte da sociedade civil regional em relação aos direitos humanos, o autor aponta que nem todas as questões são discutidas no âmbito da Comissão, como algumas denúncias de violações de direitos humanos, a agenda relacionada aos direitos de sexualidade, entre outros.

Wahyuningrum (2014) argumenta que o principal desafio da CIDH é manter sua importância e realizar prestação de contas para os cidadãos dos Estados-membros, sendo que apesar de um dos motes da ASEAN ser a ideia de *people-oriented*, não haveria uma estratégia de longo prazo que representasse os interesses e as vozes dos cidadãos na Comissão. Apesar da crítica, a autora enxerga como positiva a institucionalização da CIDH em 2009, visto que possibilitou o fomento de diálogos e debates sobre a temática dos direitos humanos nos níveis nacionais, regionais e internacionais.

Aguirre e Pietropaoli (2012) também enxergam a instituição da CIDH como positiva em uma região caracterizada por processos decisórios centralizados e autoritários, apesar da dificuldade de participação da sociedade civil em oferecer *inputs* e cobrar medidas e posições em relação à temática na região. Ainda na visão dos autores, o *ASEAN way* se coloca como um desafio a ser transposto, dado que seria incompatível com o cumprimento de normas de direitos humanos.

Um dos obstáculos que se coloca em relação a uma maior abertura e engajamento da ASEAN com a sociedade civil diz respeito ao chamado jeito ASEAN de fazer diplomacia, o *ASEAN way*¹⁷⁹, que de acordo com a literatura especializada se caracteriza como um

¹⁷⁸ A lista de todos os representantes governamentais para a CIDH foram consultados por meio deste *link*: <https://aichr.org/aichr-representatives/>.

¹⁷⁹ Acharya (2001) aponta que não há certeza sobre a origem do termo “*ASEAN way*”, mas que se acredita que foi o general Ali Moertopo da Indonésia o primeiro a utilizar essa ideia e conceito em 1974, quando argumentou que o sucesso da organização era devido à existência de um sistema de consultas “a maneira ASEAN de tratar os problemas que os Estados-membros lidam”.

elemento cerne para a sustentação e permanência da organização (Acharya, 1997; 2001; 2009; Haacke, 2009; Severino, 2006).

De acordo com Acharya (1997), o ASEAN way seria o reflexo de uma rejeição consciente por parte das elites políticas e dos líderes asiáticos de modelos importados de multilateralismo, ou seja, há uma busca pela construção de relações interestatais no âmbito da ASEAN que levasse em conta as especificidades culturais e sociais da região. Dessa forma, as interações multilaterais devem acontecer com base na descrição, na informalidade (ênfase na importância das relações interpessoais), pragmatismo, busca pelo consenso e estilos de barganha não confrontacionais. Todas essas características se diferem do modelo de multilateralismo adotado no Ocidente, que é pautado pela adoção de normas legais, voto majoritário, postura mais assertiva e adversária e maior grau de legalização (Acharya, 1997; 2001).

Cabe ressaltar que esse modelo de multilateralismo ocidental não se aplica à América Latina, tendo em vista que grande parte dos regionalismos compartilham muitas dessas características do Asean way. Diante disso, podemos perceber similitudes do ASEAN way com o Mercosul way de fazer diplomacia: busca por maior flexibilidade e informalidade em oposição à adoção de normas legais; processo decisório consensual e forte tradição intergovernamental.

Essa visão de multilateralismo propiciaria uma espécie de conduta pelas quais os líderes regionais deveriam se orientar na condução das relações interestatais, sendo que esse código incluiria princípios westfalianos clássicos como a não-interferência nos assuntos domésticos, o não uso da força e o respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado (Acharya, 1997).

Toda essa preocupação no trato das relações interestatais seria solucionada por um processo decisório pautado por um alto grau de consulta, consenso e informalidade. A sustentação desse estilo peculiar de conduzir as relações interestatais estaria relacionado com a filosofia das comunidades tradicionais javanesas: *musyawarah* (consulta) e *mufakat* (consenso). Nessa concepção, *musyawarah* significa que o líder não pode impor sua vontade de forma arbitrária, mas sim realizar sugestões simpáticas de como o processo poderia ser conduzido, ouvindo todos os participantes e realizando uma síntese de todas as considerações ao final de sua fala para se chegar a um consenso, *mufakat* (Acharya, 1997; 2001).

Interessante pontuar que o consenso não implica necessariamente em unanimidade, visto que o consenso é alcançado quando suficientes membros apoiam a proposta, embora não se encontre nos documentos, por exemplo, a quantidade necessária. Diante disso, o consenso

somente é bloqueado quando um ou mais membros percebem que a proposta será extremamente prejudicial aos seus interesses nacionais (Severino, 2006).

Thio (1999) argumenta que o ASEAN *way* evita a confrontação e concede preferência por uma diplomacia calma, no qual o engajamento construtivo é utilizado como um método para a resolução das controvérsias e problemas regionais, sendo que tal método busca não envergonhar o objeto do engajamento por meio do isolamento ou da condenação.

Levando em consideração este ideário, questões controversas e que possam significar uma possível intromissão nos assuntos domésticos dos vizinhos devem ser evitadas a todo custo. De acordo com o entendimento de Acharya (2001), isso representaria uma evitação de conflitos, sendo que questões importantes que afligem a região seriam colocadas para debaixo do tapete, vide a questão política em Mianmar, que é uma questão no qual se evita discutir em espaços regionais.

Apesar da centralidade do ASEAN *way* na condução das relações interestatais desde a sua concepção, pressões para que uma flexibilização ocorresse, começaram a acontecer a partir do final da década de 1990, principalmente por conta das consequências da crise financeira asiática de 1997.

Segundo Narine (2002), a crise de 1997 colocou em xeque a legitimidade de atuação da ASEAN de três formas interconectadas: (i) aniquilando a confiança que permitia que a organização tivesse um papel de liderança no desenvolvimento político e institucional no Ásia-Pacífico; (ii) revelou a fraqueza da organização em se definir como uma organização econômica, tendo em vista a falta de recursos financeiros e de arquitetura institucional¹⁸⁰ para lidar com a crise - devido em grande parte a escolha deliberada pelo ASEAN *way* e (iii) demonstrou os limites do método estabelecido para as interações regionais, o ASEAN *way*.

Diante desse cenário, um ano após a eclosão da crise de 1997, o então Ministro das Relações Exteriores da Tailândia Surin Pitsuwan propôs que a ASEAN adotasse uma política de engajamento flexível, que poderia modificar o princípio de não-interferência nos assuntos domésticos ao permitir que a organização desempenhasse uma função construtiva em prevenir ou resolver questões domésticas que possuíssem implicações regionais. Apesar da proposta, o

¹⁸⁰ A ASEAN discutiu criar um mecanismo que monitoraria as políticas econômicas dos Estados-membros, que serviria como um dispositivo de aviso prévio em casos de adoção de políticas insustentáveis, apesar de que esse mecanismo não possuiria qualquer função direta no *policy making* regional. No entanto, a proposta de criação deste mecanismo enfrentou resistências por parte de alguns Estados, que se negavam a compartilhar dados econômicos. Segundo Narine (2002), muitas das propostas que a ASEAN fez logo após a emergência da crise requeriam um nível de coordenação que a organização anteriormente tinha deliberadamente evitado.

então Ministro das Relações Exteriores da Malásia Abdullah Badawi rejeitou¹⁸¹ tal ideia, seguido por *officials* de Brunei Darussalam, Laos, Mianmar e Singapura (Narine, 2002).

Contemporaneamente, diante da pressão internacional, a ASEAN não tem conseguido se esquivar totalmente do trato de algumas questões que afligem a região, como a questão da situação política de Mianmar e da crise de refugiados Rohingya do referido país, tendo em vista as implicações regionais que tal crise ocasionou. Exemplo disso é a política da organização criada após o golpe militar de 2021, o *Five-Point Consensus* e suas posteriores revisões tendo em vista a ineficácia da mesma. Gomide Junior (2023) argumenta que recentemente diversos documentos da organização abordaram o caso de Mianmar, comentando inclusive sobre acontecimentos políticos específicos que ocorriam no âmbito da política doméstica. Tal estudo demonstrou também que os países mais democráticos exerceram importante papel para que a organização tratasse do caso de Mianmar, notadamente a Malásia, neste caso específico.

Interessante observar que no caso de Mianmar, diante de certa flexibilização da norma de não-interferência nos assuntos domésticos, a ASEAN foi acusada pelo país justamente de transgredir essa norma basilar das relações interestatais regionais (Gomide Junior, 2023). Mesmo diante deste cenário mais contemporâneo no qual a organização não tem se esquivado totalmente do trato de algumas questões importantes, Davies (2018) entende que a ASEAN estaria desempenhando a função de sua gênese: defender os direitos de soberania e de liberdade doméstica dos seus Estados-membros.

Diante da vigência do ASEAN *way*, como podemos pensar a atuação e o engajamento da sociedade civil nas questões do processo de integração regional de uma forma autônoma e reivindicativa? Tendo em vista que diversas questões não podem ser discutidas, a única saída encontrada pela organização é a baixa institucionalização de mecanismos participativos e o estabelecimento de regras rígidas de participação nos mecanismos existentes para afastar críticos e dissidentes. Dessa forma, fica patente que a ASEAN exerce um alto nível de controle sobre a sociedade civil ao estabelecer quem e de que forma pode participar; quais assuntos podem ou não ser debatidos e em que espaços.

De acordo com Allison e Taylor (2016), a ASEAN tem se focado em mitigar os riscos políticos afastando a dissidência ao invés de promover uma inclusão substantiva de atores não-estatais.

¹⁸¹ Em outro texto, Narine (2012) afirma que a ideia de “engajamento flexível” foi rejeitada pelos Estados-membros, com exceção das Filipinas, tendo em vista o receio de que tal flexibilização pudesse ocasionar tensões regionais.

Diante do discutido, podemos visualizar que a norma de não-interferência nos assuntos domésticos possui centralidade no âmbito do ASEAN, tendo em vista a preocupação de que uma possível intromissão nos assuntos dos vizinhos pudesse ocasionar a escalada de tensões regionais e a interferência de potências extrarregionais, algo que conforme já discutimos precedentemente, são preocupações presentes desde tempos longevos na história da região.

6.8 Considerações parciais

A partir da análise, pudemos evidenciar que a constituição da ASEAN, em 1967, é antecedida por uma série de iniciativas de cooperação e integração regional que remontam ao pós-guerra. Tendo em vista o histórico político da região que buscamos reconstituir, visualizamos o quanto a busca pela autonomia e o princípio da não-interferência externa nos assuntos domésticos ganharam centralidade ao longo das décadas na gestão das questões regionais.

Apesar de uma série de debilidades, como um baixo grau de institucionalização e formalidade, bem como de um baixo compromisso com uma série de questões que são assumidas retoricamente, como direitos humanos, democracia, entre outros - a ASEAN se consolidou como o principal mecanismo de integração regional na Ásia, lidando com uma série de desafios que o contexto de interdependência globalizada tem imposto ao seus Estados-membros.

No que tange à possibilidade de participação da sociedade civil nos negócios públicos regionais, visualizamos que inicialmente o engajamento estava restrito ao círculo acadêmico e *business*, o que se amplia a partir do começo da década de 2000 com o surgimento de dois mecanismos que buscavam promover e ampliar o engajamento da organização regional com a sociedade civil, a APA em 2000 e a ACSC em 2005. Tal contexto de busca por uma proximidade entre os atores governamentais e não-estatais está intimamente relacionado com a crise financeira asiática de 1997, o que colocou a legitimidade da ASEAN em xeque. Desta forma, buscou-se uma revitalização da organização em todas as esferas: econômica, política, cultural e institucionalmente.

Conforme discutido, esses dois mecanismos participativos não foram institucionalizados, ou seja, eles acontecem por iniciativa da própria sociedade civil que se mobiliza e busca contato com os *policy-makers*. A única maneira de manter um engajamento formal com a organização, previsto institucionalmente pela Carta da organização de 2007, é por meio do sistema de credenciamento, o que por sua vez conta com regras rígidas de acesso,

sendo que o principal critério é que as OSCs apoiem os princípios e propósitos contidos na Carta. Pudemos perceber que grande parte das OSCs que estão credenciadas junto à ASEAN representam interesses de segmentos profissionais.

Outra possibilidade de participação da sociedade civil ocorre no âmbito da CIDH, que por sua vez também conta com regras muito rígidas e bem delimitadas em relação à possibilidade de engajamento e participação da sociedade civil no processo de integração regional, tendo em vista a preocupação com a questão da possibilidade de interferência externa na condução do processo de integração regional e da necessidade de distanciar críticos e opositores em relação a uma temática muito sensível para a região, que é a de direitos humanos.

7 UMA ANÁLISE DAS AGENDAS DOS GOVERNOS INDONÉSIOS EM RELAÇÃO À ASEAN (2003-2022)

Neste capítulo, o objetivo está em verificar as agendas que foram constituídas pela Indonésia em relação à ASEAN, entre os anos de 2003 e 2022, buscando compreender quais foram as agendas priorizadas pelos governos e qual o papel da agenda participativa dentro deste contexto.

Realizamos uma busca no *website* do Ministério das Relações Exteriores da Indonésia¹⁸², selecionando os **discursos que versavam diretamente sobre a ASEAN**, bem como encontros bilaterais realizados entre a Indonésia e algum outro país pertencente ao regionalismo no Sudeste Asiático, sendo que nesta última ocasião foi executada uma busca por meio da palavra-chave ASEAN para verificar se e de que forma a temática da integração regional foi discutida.

Apesar de ser o maior e mais importante país que conforma a ASEAN, encontramos poucos discursos, que são notadamente mais contemporâneos, entre os anos de 2019 e 2022, o que corresponde apenas a uma administração governamental, a saber, o governo de Joko Widodo. Vale ressaltar que realizamos uma busca em todas as abas existentes no *website*, nas falas, nos comunicados de imprensa e nas notícias. Tal questão retrata a falta de transparência em relação às ações governamentais empreendidas, o que se coloca como uma dificuldade¹⁸³ para a realização de pesquisas acadêmicas.

Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos os principais presidentes da Indonésia no período após a independência do país, em 1945:

¹⁸² Consultado em: [Beranda | Portal Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia \(kemlu.go.id\)](https://kemlu.go.id/beranda).

¹⁸³ Uma outra dificuldade encontrada em relação à pesquisa nos *websites* governamentais da Indonésia diz respeito à intermitência dos mesmos, sendo que alguns ficaram muitos dias fora do ar, sem a possibilidade de acesso.

Quadro 9 - Presidentes da Indonésia

Presidente	Período
Sukarno	1945-1966
Suharto	1966-1998
Bacharuddin Jusuf Habibie	1998-1999
Abdurrahman Wahid	1999-2001
Megawati Soekarnoputri	2001-2004
Susilo Bambang Yudhoyono	2004-2009; 2009-2014
Joko Widodo	2014-2019; 2019-2024

Fonte: elaboração própria, a partir de consulta ao *Indonesian Presidential Library Materials*¹⁸⁴.

7.1 O governo de Joko Widodo (2014-2019; 2019-2024)

Ao realizarmos a pesquisa no *website*, encontramos 59 documentos que se relacionavam com a ASEAN. E destes que foram encontrados, todos dizem respeito a um período temporal muito contemporâneo, entre os anos de 2019 e 2022, limitando-se a somente uma administração governamental, conforme já explicado. Portanto, tivemos dificuldade de encontrar documentos com um recorte temporal mais amplo no caso da Indonésia.

Quando analisamos as agendas que foram priorizadas por este governo indonésio, podemos verificar que houve uma forte priorização de temas ligados à agenda política, conforme demonstra a imagem abaixo:

Figura 102 - Agendas priorizadas durante o governo de Joko Widodo

Códigos	Arquivos	Referência	Criado em	Criado por	Modificado em	Modificado por
Nome						
Agenda econômica	4	24	10/04/2023 13:20	NGJ	10/04/2023 16:25	NGJ
Agenda política e social	4	84	10/04/2023 13:21	NGJ	10/04/2023 16:28	NGJ
Apoio à agenda participativa	3	8	10/04/2023 13:21	NGJ	10/04/2023 16:27	NGJ
Apoio à integração regional	4	23	10/04/2023 13:22	NGJ	10/04/2023 16:18	NGJ
Apoio à institucionalidade	2	8	10/04/2023 13:23	NGJ	10/04/2023 14:55	NGJ
Integração de infraestrutura	2	2	10/04/2023 13:23	NGJ	10/04/2023 16:26	NGJ
Perspectiva histórica e futura do processo de integração regional	2	5	10/04/2023 13:25	NGJ	10/04/2023 16:20	NGJ

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Entre as palavras mais referenciadas na agenda política e social, destacamos algumas como *cooperation*, *russia*, *myanmar*, *covid*, *vaccines*, conforme a figura abaixo atesta:

¹⁸⁴ Disponível em: <https://kepuustakaan-presiden.perpusnas.go.id/en/home/>.

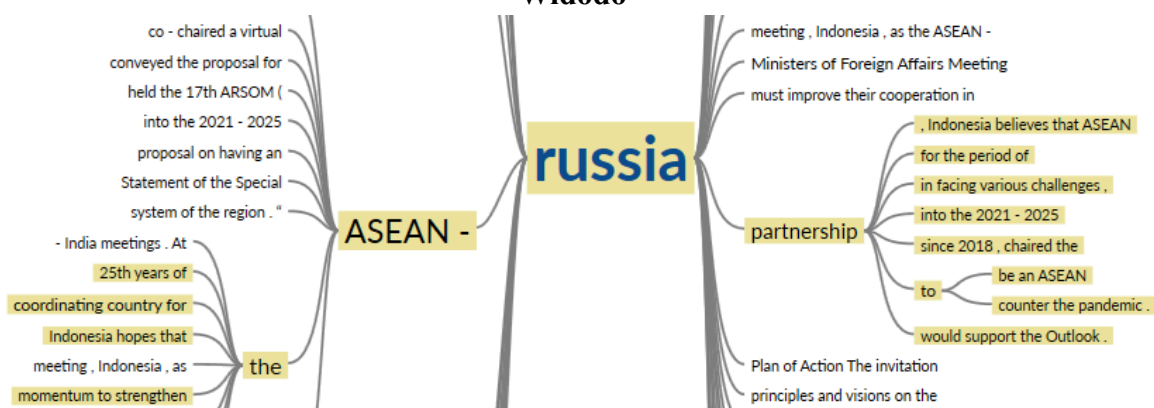
Figura 103 - Nuvem de palavras relacionadas à agenda política e social durante o governo Widodo

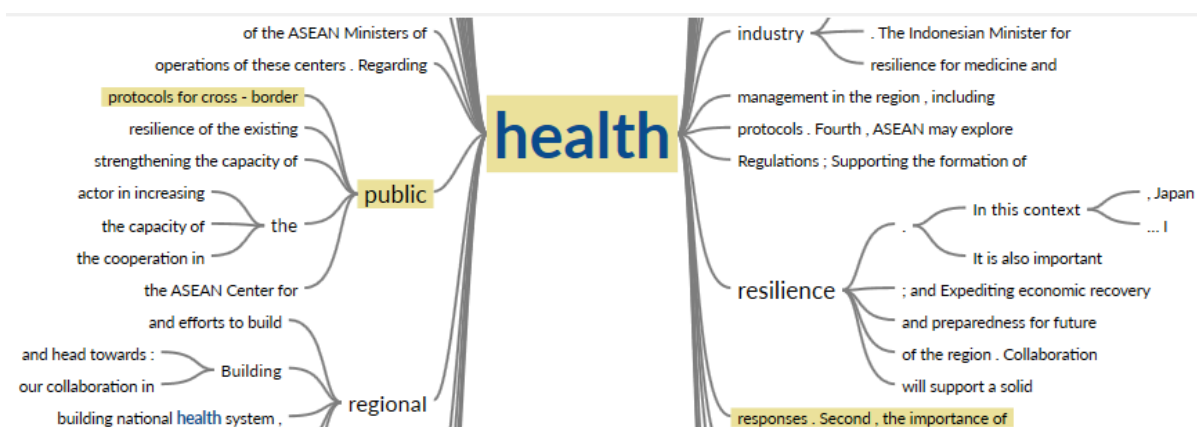


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

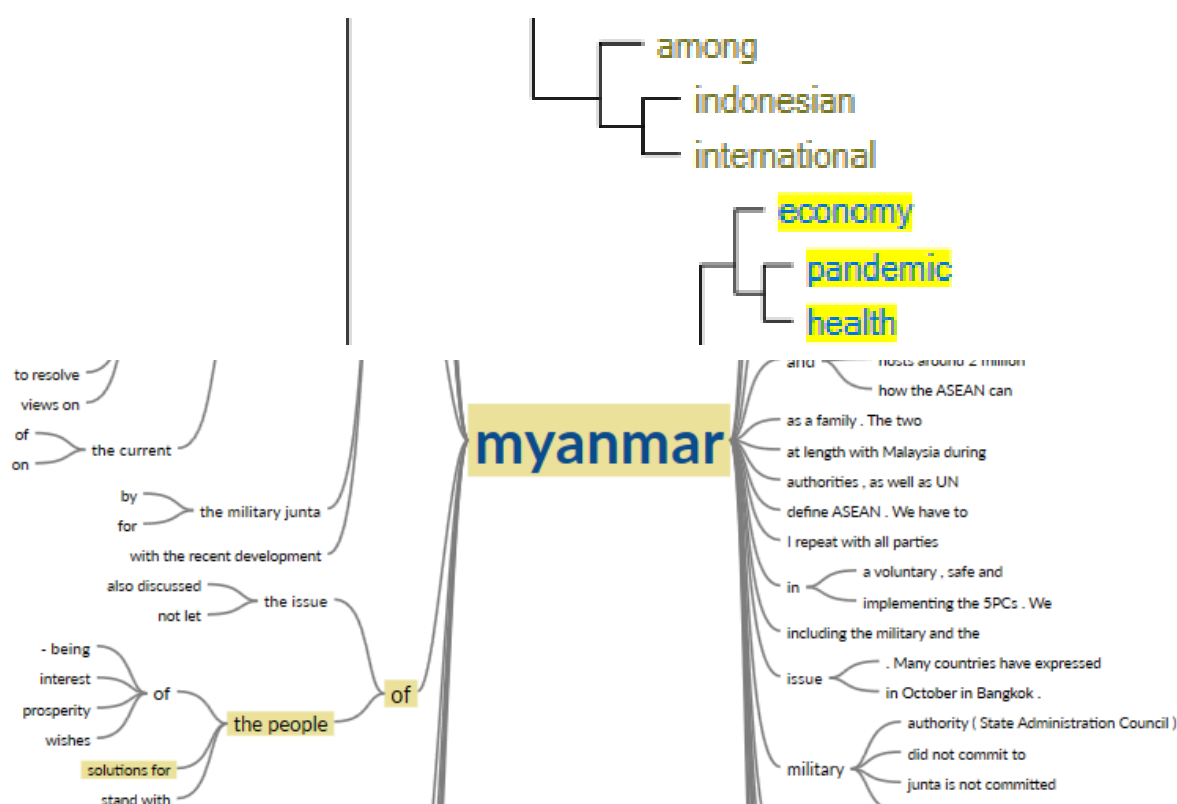
Tendo em vista que a partir do ano de 2020 se inicia o contexto pandêmico de covid-19, grande parte dos discursos tange à necessidade de colaboração e parceria com a Rússia (palavra mencionada 35 vezes), principalmente em relação às vacinas, ou seja, há uma grande ênfase sobre a necessidade de que a ASEAN firme políticas de colaboração com o país para que a região pudesse ser beneficiada como um todo. Para além disso, o governo indonésio salientou a necessidade de que o processo de integração regional desenvolvesse protocolos transfronteiriços de respostas de saúde pública, permitindo que a região aumentasse sua capacidade de gerenciamento de questões relacionadas à saúde. Outra questão que ganhou notoriedade por meio dos discursos é o conflito político em Mianmar, no qual a Indonésia salientou a importância da busca de sua resolução, apesar de não possuir um comportamento tão assertivo quanto o demonstrado pela Malásia no que tange a esta temática. Interessante pontuar que em relação à Mianmar, a Indonésia acredita que a solução para o país deve ser pensada pela ASEAN como uma família:

Figura 104 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Widodo





Consulta de frequência de palavras



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Por fim, nesta agenda, destacamos a importância de que a região aumentasse as suas capacidades de combate ao terrorismo:

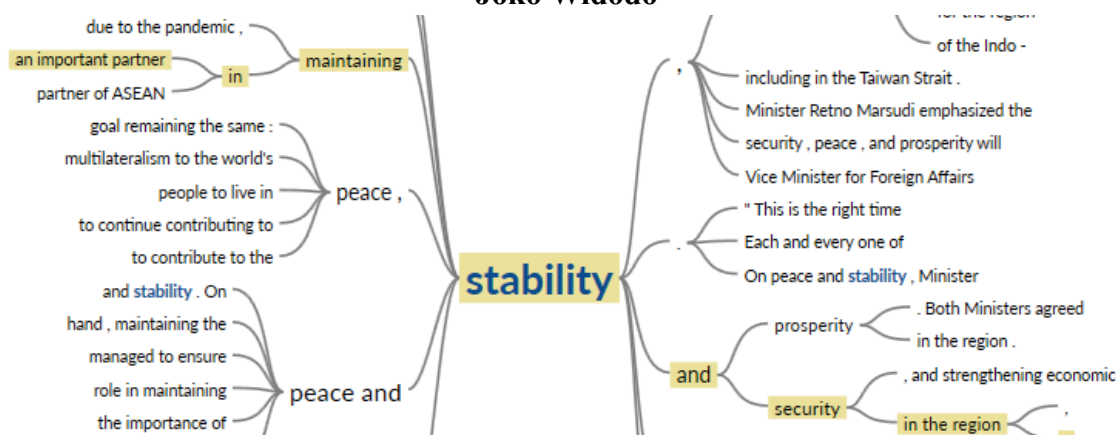
Figura 105 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Joko Widodo

stressed the importance of increasing — counter-terrorism — cooperation to deal with the

Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Outra questão interessante de pontuar, é que apesar da Rússia figurar discursivamente enquanto essencial neste contexto pandêmico, o governo indonésio não deixa de salientar a importância que os EUA desempenham na região:

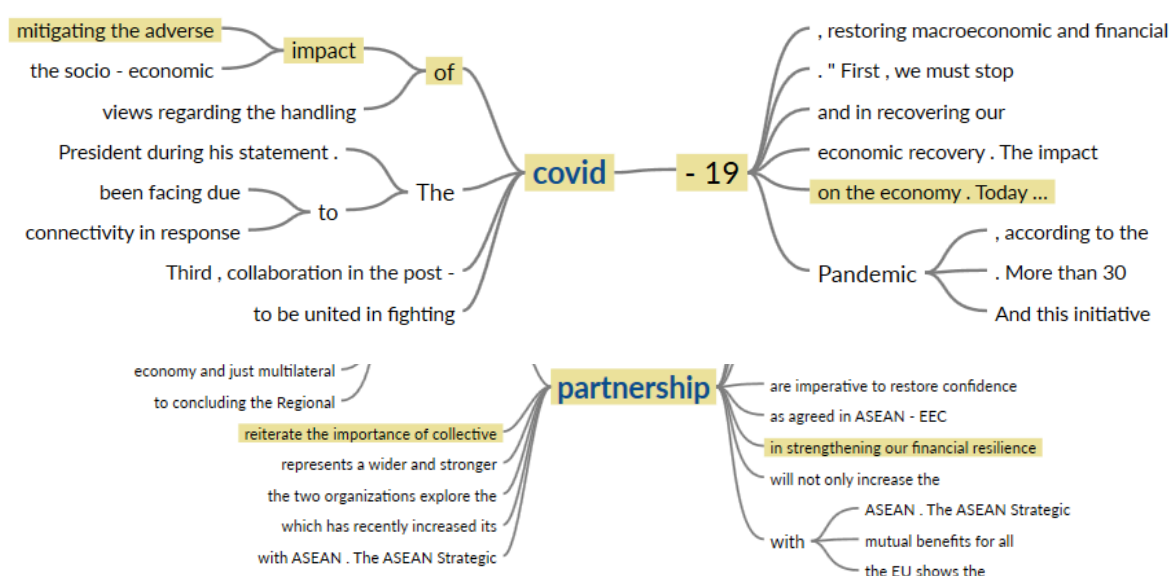
Figura 106 - Menções relacionadas à agenda política e social durante o governo Joko Widodo



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Na segunda agenda mais referenciada, a econômica (24 referências), destacamos algumas das palavras mais mencionadas: *economy, digital, trade, partnership, cooperation*. Para além da busca por levar adiante uma agenda em economia digital, uma das principais questões pensadas é como fazer para que o cenário adverso causado pela pandemia de covid-19 possa ser revertido:

Figura 107 - Menções relacionadas à agenda econômica durante o governo Widodo

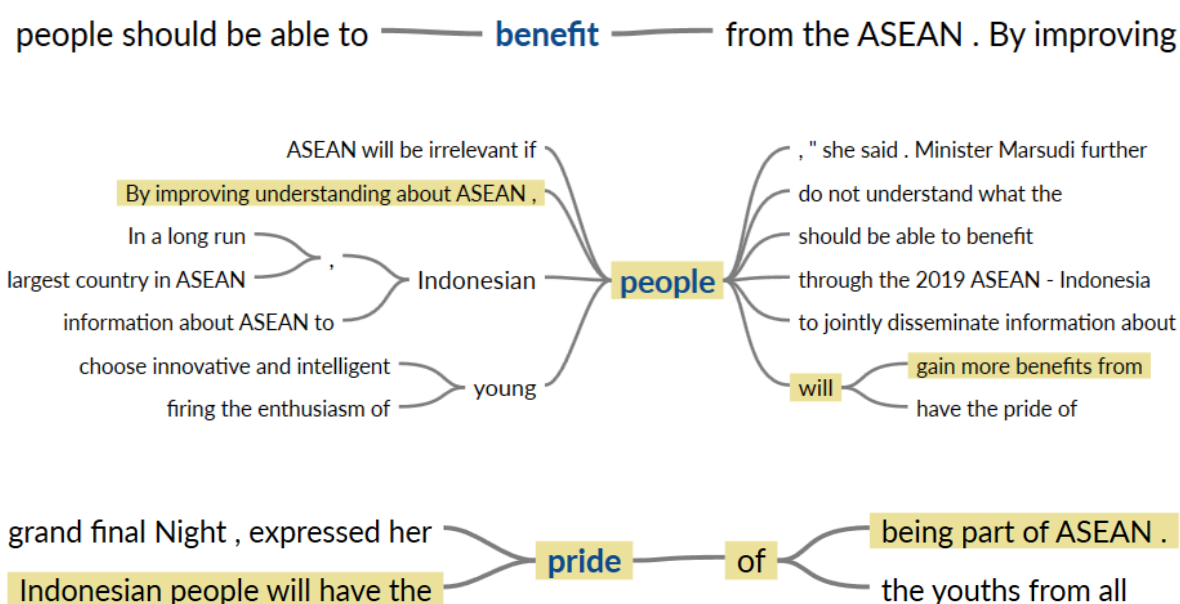


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

regional e tenham orgulho do processo que foi construído e no qual a Indonésia faz parte, desempenhando importante papel.

Neste sentido, para que o processo de integração regional possa ser visualizado como benéfico pela população indonésia, o governo confere ênfase ao papel desempenhado pela juventude, no sentido de que essa faixa etária cumpre papel essencial ao se engajarem nas atividades desempenhadas no âmbito da ASEAN, bem como na divulgação de informações:

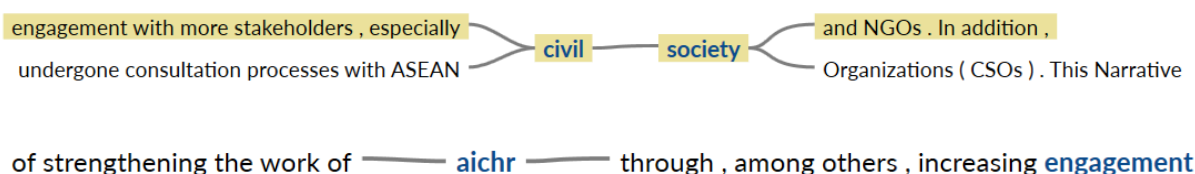
Figura 109 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Widodo



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Desta forma, o governo indonésio defende que se aumente o engajamento com mais *stakeholders*, notadamente com as ONGs e a sociedade civil, e para que isso possa ser satisfeito, defende o fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos (AICHR, em inglês), que desde 2015 tem se engajado com a sociedade civil, conforme já discutido:

Figura 110 - Menções relacionadas à agenda participativa durante o governo Widodo

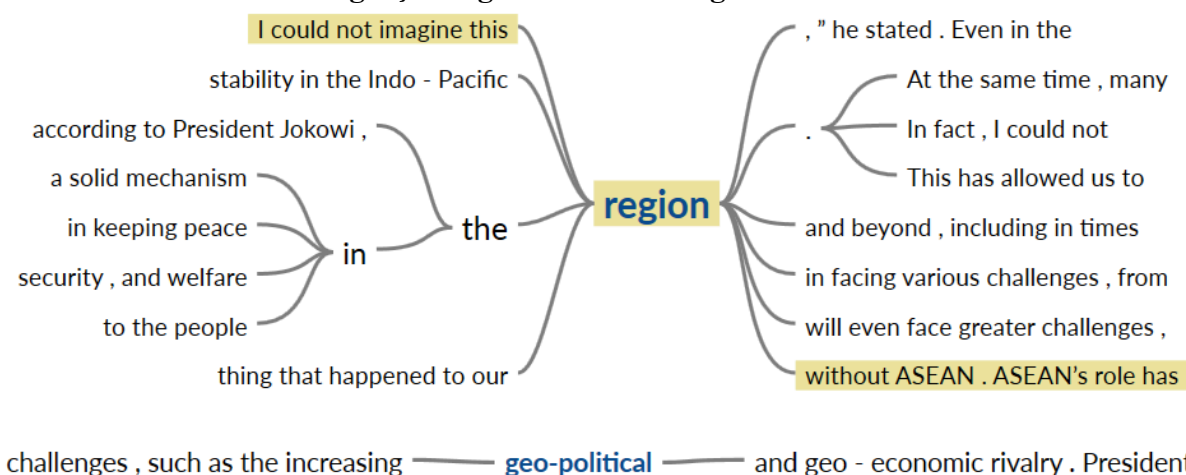


Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Em perspectiva histórica e futura do processo de integração regional (5 menções), o governo da Indonésia enfatiza os êxitos alcançados por meio da constituição da ASEAN, que

foi essencial para trazer um quadro de consolidação de paz e estabilidade na região. Apesar dos triunfos, reconhece-se que a região estaria passando por um cenário de crescentes desafios, tendo em vista a rivalidade geopolítica e geoeconômica entre as grandes potências:

Figura 111 - Menções relacionadas à agenda perspectiva histórica e futura do processo de integração regional durante o governo Widodo



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

E por fim, na agenda de integração de infraestrutura (2 referências), destacamos que o governo indonésio encoraja a cooperação no setor de energias renováveis, bem como no desenvolvimento de uma economia regional verde e sustentável.

Apesar de termos encontrado poucos documentos por parte da Indonésia, a partir de uma revisão bibliográfica da literatura especializada, pudemos perceber que é convergente entre os autores o entendimento de que o país assumiu função essencial para que a agenda da ASEAN sofresse uma inflexão no começo dos anos 2000 e pudesse incorporar temáticas relacionadas à democracia, boa governança e direitos humanos, ainda que com muitas dificuldades e uma série de adversidades (Sukma, 2011; Acharya, 2014; Grzywacz, 2023; Alexandra; Basuki, 2014; Karim, 2017; Ciorciari, 2018; Nanda; Permata, 2023).

Importante retomarmos que a política indonésia sofreu uma inflexão em 1998 com a queda de Suharto após mais de 32 anos no poder, o que marcou a emergência de um novo

momento político conhecido como *reformasi*¹⁸⁵, que paulatinamente permitiu uma transição democrática (Rüland, 2009).

Segundo Nabbs-Keller (2013), o contexto doméstico no qual a política externa da Indonésia é formulado tem passado por transformações desde a era *reformasi*, sendo que os *policy-makers* têm procurado alterar sua base ideacional buscando a internalização de valores como democracia, direitos humanos e boa governança, sendo que isso pode ser visualizado claramente na promoção do país de uma agenda estratégica de democratização na ASEAN. Como resultado da democratização, o poder institucional foi alterado da burocracia militar para a burocracia civil, sendo que o *policy-making* da política externa indonésia se tornou mais complexo e multifacetado do que outrora, tornando-se mais deliberativo, consultivo, e mais sujeito às contestações por conta da participação de novos atores, como os legisladores¹⁸⁶, a mídia, a opinião pública, as OSCs e os grupos *business*.

No período pós-Suharto, a Indonésia perseguiu políticas mais voltadas para dentro (*inward-looking policies*), dado que o país teve que lidar com as consequências da crise financeira asiática de 1997, movimentos separatistas, ataques terroristas e lutas entre as elites sobre as regras futuras do jogo político (Rüland, 2017).

Apesar do país neste momento ter uma preocupação primaz em relação à condução de sua política doméstica, Rosyidin (2020) entende que durante o período *reformasi*, a política externa indonésia focou na construção de uma imagem reconhecida internacionalmente como um caso bem-sucedido de transição democrática e capaz de conciliar democracia, modernidade e Islã (considerando que o país tem o maior contingente populacional do mundo que professa esta fé). Com a assunção da presidente Megawati Sukarnoputri, em 2001, a ASEAN foi colocada no centro da política externa indonésia, visto que havia uma ideia de que o país seria responsável por restaurar a liderança da ASEAN em um contexto de fragilidade institucional pós-crise financeira asiática de 1997.

¹⁸⁵ No dia 20 de maio de 1998 um movimento de reforma, conduzido por estudantes e apoiado por facções militares, derrubou o regime autoritário de 32 anos de Suharto. O novo governo formado pelo vice-presidente de Suharto, Habibie, foi acusado de ser próximo ao antigo regime, e em uma tentativa de angariar apoio político, acabou lançando reformas políticas (libertação de presos políticos, liberdade de imprensa e assembleia, prometeu a observância em relação aos direitos humanos, esquema de descentralização). Dentro deste contexto, as eleições parlamentares de junho de 1999 também se constituíram como um marco principal na transição política da Indonésia, com a consolidação de um sistema presidencial com um parlamento bicameral, sendo que as questões de política externa são discutidas e deliberadas na Comissão I sobre Relações Externas, Defesa e Informação (*Komisi I*), que é composto por 49 membros, sendo que a comissão realiza três encontros por semana, todas abertas ao público, com exceção de audiências que discutem sobre orçamento de inteligência secreta (Rüland, 2009).

¹⁸⁶ Rüland (2009) argumenta que entre os novos *stakeholders* participantes da formulação da política externa indonésia, os legisladores se tornaram um ator político doméstico importante e influente em muitos casos, sendo capaz de influenciar o governo no sentido de persuadi-lo a elevar princípios de democracia e direitos humanos como normas centrais na política externa e em suas interações com outros Estados-membros.

Dessa forma, o apoio à democracia foi colocado como uma questão importante na agenda de política externa da presidente Sukarnoputri (2001-2004), sendo que essa inclusão deve ser entendida a partir de dois contextos políticos domésticos importantes e interrelacionados: (i) o fato de que o processo de transição democrática foi moroso e complexo, já que o país lidou com diversas crises econômicas, rivalidades, violência comunal e religiosa e a escalada das ameaças separatistas; (ii) a democratização resultou na dispersão do poder político e na proliferação de novos atores políticos. Neste contexto, o retorno do Islã para o centro da política nacional - acompanhado pela emergência de grupos radicais islâmicos - constituiu uma importante mudança em uma sociedade onde o Islã foi prevenido por mais de três décadas de se expressar enquanto uma força política (Sukma, 2011).

A confluência desses dois fatores (uma frágil transição democrática e o retorno do Islã político), fez com que as preocupações aumentassem por parte da comunidade internacional em um cenário pós-11 de setembro de 2001, visto que havia uma preocupação de que o país poderia ser fonte de instabilidade e insegurança na região. Dessa forma, segundo Sukma (2011), desde então a Indonésia tem realizado esforços para projetar uma identidade democrática em sua política externa e nas relações diplomáticas. Diante disso, os *officials* indonésios começaram a incluir essa temática em pronunciamentos, agendas e estratégias desde o final do ano de 2001.

Essa promoção de uma agenda democrática na política externa indonésia reverberou regionalmente no sentido que influenciou a agenda do regionalismo na ASEAN. De acordo com Rüland (2017), **desde 2003 a Indonésia tem sido o país à frente das reformas democráticas no âmbito da ASEAN**, sendo que no entendimento do autor, a promoção democrática se tornou a principal agenda da política externa indonésia.

Nandyatama (2021) também entende que a partir de 2003 o foco da política externa indonésia estava concentrada na busca pela reforma da ASEAN e na promoção da agenda de democratização na região. O ano de 2003 foi importante, visto que o país exerceu a presidência rotativa da ASEAN e buscou projetar valores democráticos e de boa governança na região. Dentro desse contexto, o país propôs a criação de uma comunidade de segurança (ASEAN *Security Community*) na ASEAN, sinalizando um desejo por uma reforma institucional e democratização da região, impulsionando, por exemplo, que os Estados-membros, individual e coletivamente, adotassem a participação da população no sistema político por meio de eleições e por meio da constituição de um órgão de direitos humanos na institucionalidade regional (Sukma, 2011).

A proposta apresentada pela Indonésia foi exitosa e o resultado foi o firmamento entre os Estados-membros da Declaração Concord II (Bali Concord II)¹⁸⁷ que estabeleceu que uma Comunidade ASEAN seria criada abrangendo três pilares de cooperação: política-segurança; econômica e sociocultural (Asean, 2003). A Indonésia também visava uma maior formalização da instituição regional por meio do estabelecimento de normas e regras que observassem valores e princípios como a democracia e os direitos humanos. Neste sentido, a Carta - que foi posteriormente publicizada em 2007 - seria um instrumento central para alcançar esse maior grau de formalização. Durante o processo de elaboração da mesma, a Indonésia trabalhou ativamente buscando que princípios democráticos e de direitos humanos fossem incorporados, questões que estão expressas atualmente no preâmbulo da Carta (Karim, 2017).

Apesar das propostas terem sido aceitas, as mesmas geraram uma série de debates e resistências, notadamente por parte dos países mais autoritários:

A Indonésia construiu uma reputação de retórica pró-democrática, mas deu poucos passos ousados para ligar sua imagem e palavras com ações reais. As medidas que o país tomou para apoiar a democracia no exterior foram substanciais apenas ao nível regional. E mesmo dentro do contexto regional, os resultados de seus esforços têm sido modestos. A Indonésia conseguiu apenas tornar a democracia e os direitos humanos enquanto elementos normativos do discurso regional da ASEAN, mas que ainda não são objetivos comuns que moldam decisivamente a cooperação regional concreta. Apesar do apoio à democracia em sua agenda de política externa, o Sudeste Asiático continua sendo uma região com déficits democráticos, e os esforços da ASEAN permanecem em grande parte simbólicos (Sukma, 2011, p. 121, tradução nossa¹⁸⁸).

Após o mandato governamental de Yudhoyono, temos a administração governamental de Joko Widodo (2014-2019; 2019-2024), que buscou empreender uma nova orientação de política externa para o país (Drajat, 2018; Rosyidin; Pattipeilohy, 2020; Jemadu; Lantang, 2021).

Apesar de manter a centralidade da ASEAN na política externa indonésia, Widodo buscou priorizar a política doméstica em detrimento do ativismo internacional observado na

¹⁸⁷ Consultado em: <https://asean.org/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/>.

¹⁸⁸ Original: “The country has built a reputation for pro democratic rhetoric, but has taken few bold steps to back up its image and its words with real action. The measures that Indonesia has taken to support democracy abroad have been substantive only at the regional level. And within the regional context, the outcomes of its efforts have been modest. Indonesia has succeeded only in making democracy and human rights normative elements of ASEAN’s regional discourse; they are not yet common goals decisively shaping concrete regional cooperation. Despite Indonesia’s inclusion of international democracy support in its foreign-policy agenda, Southeast Asia remains a region with clear democratic deficits, and the efforts of its regional body, ASEAN, remain largely symbolic” (Sukma, 2011, p. 121).

gestão de seu precedente. De acordo com Rosyidin e Pattipeilohy (2020), a política externa de Widodo perseguiu três objetivos primários: prosperidade econômica, poder de defesa e soberania estatal na dimensão de segurança. Nota-se, portanto, comparativamente, uma preocupação mais pragmática sobre como melhorar as capacidades econômicas domésticas por meio de uma maior ênfase na cooperação econômica e de investimento visando o alcance dos interesses nacionais, com um fortalecimento das relações bilaterais em detrimento da estratégia multilateral.

Outra questão chave da política externa de Widodo foi a busca por uma maior cooperação marítima na região, levando em consideração a crescente preocupação do país com a sua integridade marítima por conta das tensões no Mar do Sul da China, e um maior envolvimento na região do Indo-Pacífico. Central para essa agenda empreendida pelo país é a doutrina *Global Maritime Fulcrum*. A ideia central dessa doutrina é o impulsionamento da identidade marítima do país, buscando uma melhora da conectividade e infraestrutura econômica; intensificação da diplomacia marítima e salvaguarda dos recursos nacionais e de sua zona econômica exclusiva (Gindarsah; Priamarizki, 2015).

Dessa forma, nota-se em Widodo uma preocupação maior com questões econômicas e de segurança, notadamente por conta de um cenário onde as relações internacionais se tornaram cada vez mais tensas e acirradas, como evidenciado pela relação entre as duas grandes potências mundiais, EUA e China na região e globalmente. Na visão de Rosyidin e Pattipeilohy (2020), essa nova perspectiva de política externa de Widodo estaria relacionada com os seus conselheiros e estudiosos¹⁸⁹ de política externa, que buscaram pautar visões mais realistas para a agenda de política externa do país.

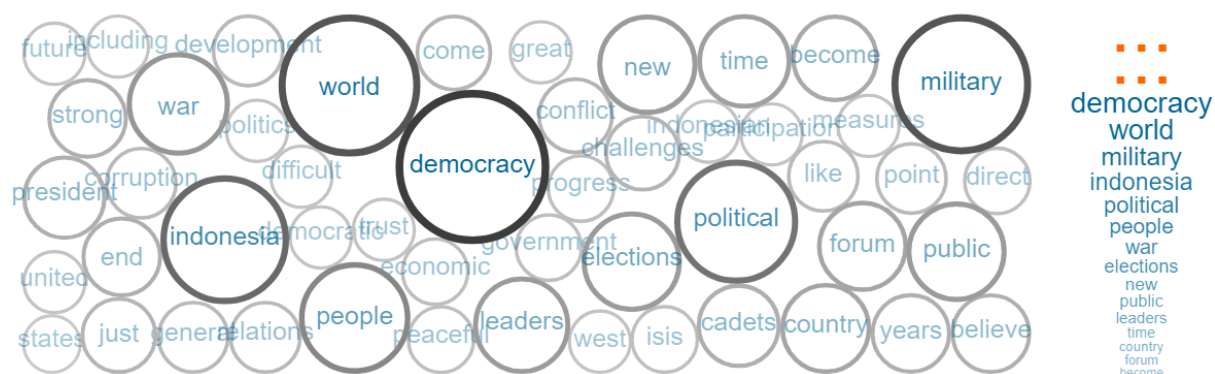
Jemadu e Lantang (2021) não concordam com a visão de que o governo de Widodo buscou diminuir o seu engajamento na política internacional, sendo que seria mais apropriado argumentar que o país se tornou mais crítico sobre os seus próprios interesses domésticos e adotou uma ideia de que a liderança internacional somente pode ser baseada na solidez de suas fundações domésticas em termos de crescimento da competitividade nacional, desenvolvimento de infraestrutura e o despertar nacional da subutilização dos enormes recursos do país com potenciais econômicos. Portanto, nota-se em Widodo um compromisso em criar um balanço entre as prioridades de política doméstica e as responsabilidades internacionais da Indonésia, sendo que o presidente buscou utilizar uma abordagem mais

¹⁸⁹ Um desses estudiosos foi Rizal Sukma, que é tido como uma das figuras mais influentes no *policy-making* da política externa indonésia contemporânea, que foi Embaixador e também Diretor Executivo do *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), uma das mais influentes *think tanks* indonésias. Outra figura importante também foi a Ministra de Relações Exteriores Retno Marsudi (Rosyidin; Pattipeilohy, 2020).

pragmática no sentido de considerar os interesses nacionais primeiro, em contraposição ao seu antecessor, que adotou uma abordagem mais idealista.

Como alternativa aos poucos documentos encontrados no *website* do Ministério das Relações Exteriores indonésio, recorremos ao *website*¹⁹⁰ do Secretariado de Gabinete (*Sekretariat Kabinet*), também ligado ao Poder Executivo. As pesquisas se concentraram principalmente na aba *speech transcript* e buscamos selecionar os discursos e comunicados que citavam diretamente a ASEAN. Também encontramos documentos com um recorte temporal exíguo, ocasião na qual encontramos apenas dois discursos do presidente Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009; 2009-2014) que tratavam da ASEAN. Nesses discursos as palavras mais recorrentes foram *democracy* (40 vezes), *world* (34 vezes) e *military* (33 vezes), conforme demonstrado pela figura abaixo:

Figura 112 - Palavras mais mencionadas pelo Presidente Susilo Bambang Yudhoyono em relação à ASEAN



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir dos documentos considerados.

A palavra mais citada, que é democracia, converge com a agenda de promoção democrática regional e internacionalmente visionada pelo governo de Yudhoyono naquele contexto, questão discutida acima.

Já em relação ao governo de Joko Widodo (2014-2019; 2019-2024), encontramos 56 discursos que se relacionam com à ASEAN. As palavras mais citadas nesses discursos foram: Indonésia (388 vezes); ASEAN (174 vezes); *countries* (171 vezes), *government* (139 vezes) e *economic* (137 vezes), conforme demonstrado pela figura a seguir:

¹⁹⁰ Consultado em: <https://setkab.go.id/en>.

Figura 113 - Palavras mais citadas pelo Presidente Joko Widodo relacionadas à ASEAN



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir dos documentos considerados.

Interessante notar essa preocupação mais pragmática com a dimensão econômica, e por isso, a necessidade de aumento dos esforços de cooperação por meio do firmamento de parcerias, bem como da necessidade de buscar meios para o crescimento econômico do país:

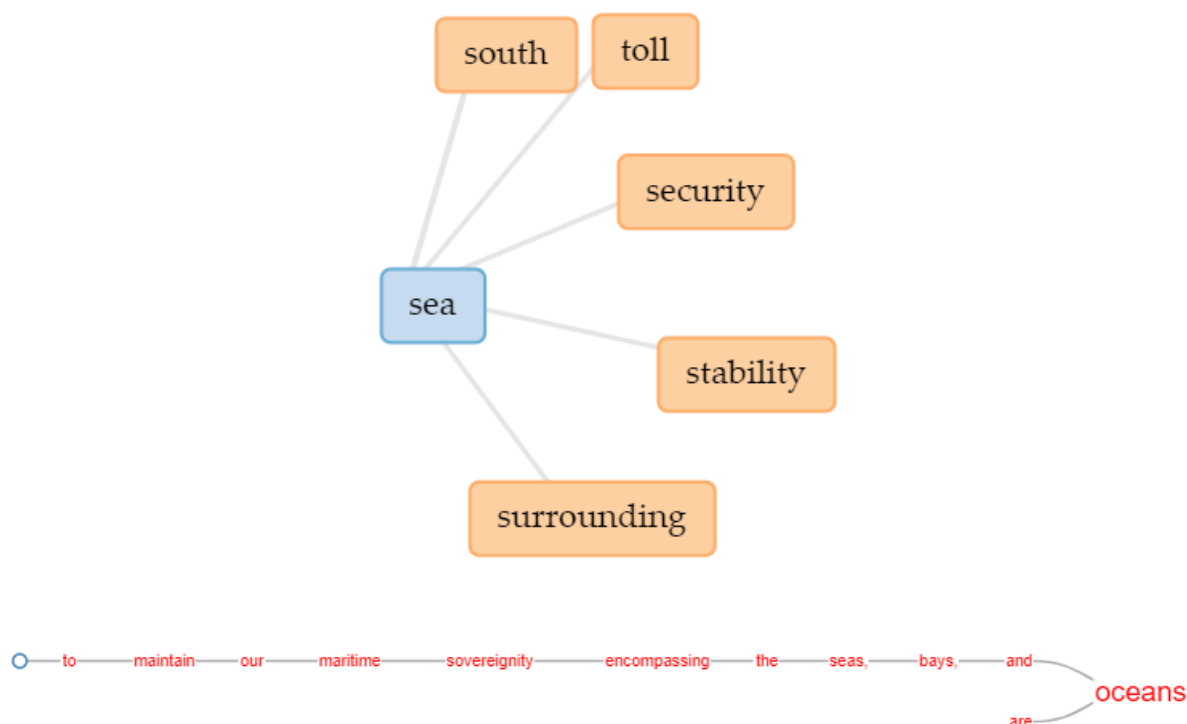
Figura 114 - Palavras relacionadas com *economic* nos discursos de Joko Widodo



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir dos documentos considerados.

Em relação à dimensão securitária, nota-se uma preocupação no aumento dos esforços de cooperação e coordenação marítimas para garantir a manutenção da integridade territorial da Indonésia:

Figura 115 - Palavras relacionadas com *sea* nos discursos de Widodo



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir dos documentos considerados.

A partir do exposto, pudemos verificar que a Indonésia exerceu um papel importante e central para que a agenda da ASEAN incorporasse novas temáticas, incluindo questões relacionadas à democratização do processo de integração regional, como a necessidade de maior abertura para a participação da sociedade civil no processo de integração regional, como exemplificado pelo mote recorrentemente utilizado até os dias atuais pela organização *people-centred*.

O ativismo internacional da Indonésia, a partir de 2003, e intensificado durante o governo de Yudhoyono (2004-2009; 2009-2014) permitiu, entre outras coisas, a constituição da CIDH, que a partir de 2015 incorporou e institucionalizou uma política de participação social, permitindo o engajamento e a participação de atores não-estatais. Apesar de possuir regras muito rígidas e um processo decisório pouco transparente, a possibilidade de engajamento e participação da sociedade civil pode ser visualizada como uma vitória em um processo de integração regional pouco aberto e receptivo à participação social, tendo em vista a existência de diversos países autoritários presentes na organização e que se contrapõem a uma política de maior proximidade com a sociedade civil regional.

A partir dos dados e informações encontrados, é notório o papel desempenhado pela Indonésia no âmbito da CIDH, sendo o país que mais organizou atividades com a participação da sociedade civil, apesar da existência de uma série de problemáticas, como a falta de transparência em relação aos encaminhamentos das demandas e reivindicações levantadas pela sociedade civil.

Importante pontuar que esta agenda encabeçada pela Indonésia no começo dos anos 2000 também visava responder a um contexto de crise de legitimidade vivenciada pela ASEAN no pós-crise financeira de asiática de 1997, associada com a necessidade de reconhecimento e validação internacional do país em um contexto de transição democrática, onde as normas democráticas e de boa governança estavam em voga internacionalmente no pós-Guerra Fria.

Apesar dessa atuação da Indonésia, pudemos visualizar que o país não conseguiu levar adiante reformas mais amplas, como por exemplo, a alteração do processo decisório da organização, o que poderia produzir mudanças mais substantivas e importantes para um processo que convive com incentivos oriundos de países democráticos e autoritários concomitantemente. Ainda que a Indonésia tenha trabalhado no sentido de uma reformulação institucional do processo de integração regional na ASEAN, é visível que o país não exerceu uma postura de confrontação e enfrentamento diante das posturas e dos posicionamentos dos países autoritários que buscaram se contrapor à agenda de democratização da ASEAN.

Dessa forma, podemos inferir que a Indonésia exerceu um papel de acomodação entre uma agenda pró-democratização, encabeçada pelo país e uma agenda anti democratização, liderada pelos diversos países autoritários que compõem a organização, que se contrapuseram à incorporação de novas temáticas (democracia, direitos humanos) e a uma incorporação mais substantiva da sociedade civil no processo de integração regional.

O resultado dessa acomodação é que a participação da sociedade civil ficou relegada a um plano meramente discursivo e retórico, formalizado apenas em documentos e normativas oficiais, como expresso pela ideia *people-centred*. Isso ocorreu por dois motivos, conforme já discutido: (i) porque o país precisa manter relações amistosas com os seus vizinhos, principalmente levando em consideração à preocupação do país e da região com a questão securitária; (ii) porque o país não buscou empreender uma agenda de democratização na ASEAN aos moldes ocidentais, mas sim a partir de sua própria visão e modelo, pautado na discussão e no diálogo, mantendo a tradição regional do exercício de uma diplomacia calma, conciliatória e não acusatória.

Exemplo dessa acomodação ocorreu em 2011, quando o país detinha a presidência rotativa da ASEAN. Naquele contexto foi realizado um *interface meeting* no âmbito da ACSC e a presença governamental foi opcional, e a agenda do encontro foi limitada a somente uma questão estipulada (redução da pobreza e saúde), temáticas essas que foram negociadas pelo país junto à sociedade civil regional com receio de que os países autoritários pudessem sentir desagrado com o trato de questões sensíveis para eles (Gerard, 2013).

Diante disso, podemos inferir que a Indonésia, juntamente com os outros países mais democráticos - Filipinas, Malásia e Tailândia - conseguiu alterar o *status quo* da ASEAN na medida em que a organização incorporou em suas normativas e documentos questões relacionadas à democratização do processo, o que inclui a participação da sociedade civil, em um contexto pós-crise financeira asiática de 1997 em que a organização tinha a sua legitimidade em xeque. Não obstante, os interesses de países mais autoritários na ASEAN (Brunei, Camboja, Laos, Mianmar, Singapura e Vietnã) propiciaram que essa agenda fosse incorporada muito ao nível retórico e com pouca efetividade em termos concretos.

7.2 Considerações parciais

Apesar da dificuldade de encontrar materiais e documentos empíricos, pudemos perceber o protagonismo da Indonésia para que a agenda da ASEAN incorporasse medidas democratizantes no começo dos anos 2000, apesar de uma série de resistência e debilidades, principalmente por parte dos Estados mais autoritários. Importante destacar também o papel desempenhado pela Tailândia, que a partir dos dados encontrados e discutidos principalmente no capítulo anterior, demonstra uma forte atuação na CIDH junto à sociedade civil, e foi o país responsável pela discussão e negociação de um documento que buscava institucionalizar a participação social no âmbito da Comissão. O país também foi o responsável por propor a constituição de uma Assembleia que pudesse aproximar a sociedade civil regional e os Estados em relação ao que ocorre na ASEAN, o que culminou na posterior constituição da APA, em 2000. Outro país importante nessa agenda participativa foi a Malásia, que foi a responsável por propor a criação da ACSC, apesar da iniciativa posteriormente passar a ser organizada de forma autônoma pela sociedade civil e que conta com uma ampla participação de uma série de OSCs, movimentos sociais, entre outros.

Diante disso, nesse jogo de conciliação entre interesses de países mais democráticos e mais autoritários, a participação da sociedade civil na ASEAN tem se mantido ao longo dos anos com poucas alterações, visto que essa participação é altamente seletiva e tende a excluir

vozes dissidentes opositoras; conta com um baixo grau de institucionalização e um baixo nível de transparência em relação à política participativa. No entanto, ao menos no nível retórico, o processo de integração regional no Sudeste Asiático possui uma abordagem estritamente focada e direcionada às pessoas (*people-centred*).

8 UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL E NA ASEAN

Este capítulo analisa comparativamente os casos do Mercosul e da ASEAN em relação à participação da sociedade civil. A análise centra-se em identificar e descrever as principais variáveis que estão envolvidas em relação à participação social em ambos os processos.

Tendo em vista toda a discussão e controvérsias existentes em torno do regionalismo comparado - questão esta que nos debruçamos na seção 3.3 desta tese - optamos nesta tese por realizar uma análise comparativa a partir da proposta realizada por Acharya (2012), isto é, analisamos cada região a partir de suas particularidades e especificidades por meio de estudos de casos aprofundados e posteriormente realizamos uma análise que procura generalizar o que é comum e o que é divergente em termos comparativos.

8.1 A ASEAN e o Mercosul em perspectiva comparada

Apesar dos regionalismos sul-americano e do Sudeste Asiático serem diversos e possuírem suas próprias especificidades, ambos são pertencentes ao Sul Global, e portanto, compartilham certas características em comum, como a existência de um passado colonial, um cenário de subdesenvolvimento e diversos desafios relacionados à economia, saúde, educação, direitos humanos, meio ambiente, entre outros.

Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos algumas informações gerais sobre estes processos de regionalismos, listando os Estados-membros de cada processo e seus respectivos nível de renda:

Quadro 10 - Países-membros da ASEAN e do Mercosul e nível de renda

Estados-membros ASEAN	Nível de renda (2023)¹⁹¹	Estados-membros Mercosul	Nível de renda (2023)
Brunei Darussalam	Alta renda	Argentina	Renda média alta
Camboja	Renda média baixa	Bolívia	Renda média baixa
Filipinas	Renda média baixa	Brasil	Renda média alta
Indonésia	Renda média alta	Paraguai	Renda média alta
Laos	Renda média baixa	Uruguai	Alta renda
Malásia	Renda média alta	Venezuela	Sem dados
Mianmar	Renda média baixa		
Singapura	Alta renda		
Tailândia	Renda média alta		
Vietnã	Renda média baixa		

Fonte: elaboração própria, a partir de dados coletados no *website* do Banco Mundial.

A partir do quadro acima, podemos verificar que a maior parte dos países que pertencem a ambos os regionalismos são de **renda média**, com exceção de três países: Brunei Darussalam, Singapura e Uruguai, que são países que contam com um contingente populacional mais reduzido, comparativamente. Dessa forma, podemos inferir que apesar das particularidades de cada país e região, a maior parte desses países compartilham desafios similares relacionados à desigualdade social, pobreza, violência, carência de políticas públicas adequadas e suficientes para atender às demandas sociais.

No caso da ASEAN, a maior parte de seus países passaram por uma experiência de duplo jugo colonial, o que se revelou extremamente traumático para a região e reverberou em uma desconfiança extrema com possíveis novas ingerências externas nas relações regionais, exemplificada pela norma basilar cunhada como *ASEAN way*.

Nota-se também que no caso do regionalismo do Sudeste Asiático a questão da busca por maior autonomia e estabilização das relações regionais atuaram como um impulsionador para que a ASEAN fosse conformada em 1967, em um cenário de Guerra Fria, onde a região sofria com os influxos da disputa ideológica bipolar. Dessa forma, podemos observar que a

¹⁹¹ A partir de dados coletados e divulgados pelo Banco Mundial, em 2023. As informações completas foram acessadas por meio deste *link*:

<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/the-world-by-income-and-region.html>.

questão da segurança atuou como um elemento *drive* para que as relações regionais pudessem ser iniciadas e fortalecidas ao longo da trajetória histórica. Por meio da análise que realizamos, pudemos verificar que a dimensão da segurança permanece como uma questão extremamente importante na agenda do regionalismo do Sudeste Asiático até os dias atuais, tendo em vista a crescente tensão geopolítica entre as grandes potências mundiais na região, notadamente as rivalidades entre a China e os EUA.

De outro lado, no caso do Mercosul, pudemos observar que ainda que o cenário de cessação das rivalidades entre a Argentina e o Brasil no final da década de 1970 tenha atuado como um evento importante para a aproximação entre os dois países e propiciou posteriormente a criação do processo de integração regional, nota-se que a questão comercial assumiu uma tônica importante no processo de constituição do Mercosul, no início da década de 1990. Desta forma, ainda que o regionalismo sul-americano tenha contribuído para a estabilização das relações regionais em uma dimensão de segurança, podemos notar que a dimensão econômica atuou como um *drive* para a constituição do processo.

Desta forma, sintetizamos abaixo por meio de um quadro elementos comparativos sobre a constituição de ambos os processos de integração regional:

Quadro 11 - Fatores *drive* para os regionalismos na ASEAN e no Mercosul

	Fatores <i>drive</i>
ASEAN	Segurança Estabilização regional Autonomia regional
Mercosul	Economia Inserção internacional Autonomia regional

Fonte: elaboração própria.

Outra questão que une os dois regionalismos é o fato de ambos serem **intergovernamentais**, ou seja, são conduzidos pelos Estados-membros que conformam os processos. E nota-se que em ambos os casos há uma grande repulsa em relação à possibilidade de cessão de parte da soberania para as instituições regionais. Isso significa que as instituições regionais não possuem discricionariedade na condução dos negócios regionais. Os regionalismos são conduzidos por meio de **presidências rotativas**, o que se coloca como um desafio maior para a participação da sociedade civil, tendo em vista que o local das reuniões e encontros são alterados frequentemente a partir do país que assume tal posto.

Tanto na ASEAN quanto no Mercosul nota-se que os processos de integração regional são conduzidos pelos Chefes do Executivo e por seus Ministérios, notadamente os de Relações Exteriores. No caso do Mercosul, principalmente durante o Regionalismo Pós-liberal, chegou-se a discutir a possibilidade da constituição de instituições regionais autônomas, supranacionais, mas esta ideia apenas ficou restrita ao nível retórico.

Uma outra semelhança que os regionalismos compartilham é o processo decisório, que é baseado no **consenso**, isso significa que as decisões precisam passar pelo crivo e aprovação de todos os Estados-membros que compõem os processos para que se tornem decisões e políticas.

No caso da ASEAN, em relação à agenda participativa, pudemos observar que há uma grande estabilidade decisória. Isso significa que as decisões em relação às políticas participativas não são alteradas facilmente, tendo em vista que é um tema sensível para diversos países autoritários que demonstram oposição a uma maior abertura organizacional para os atores não-estatais. Tal fato explica porque ao longo da trajetória histórica analisada poucas mudanças ocorreram em relação à participação da sociedade civil.

Apesar da atuação de membros mais democráticos - Indonésia, Filipinas, Tailândia, Malásia - no sentido de permitir uma maior interlocução e participação dos atores não-estatais, esse protagonismo não foi suficiente para que mudanças significativas pudessem ser tomadas no âmbito do regionalismo do Sudeste Asiático.

De outro lado, no caso do Mercosul, pudemos observar a existência de um cenário mais instável em termos decisórios no que tange à agenda participativa. Desta forma, a agenda participativa passou por fortes transformações a depender das vontades políticas circunstanciais, e nesse caso, pudemos verificar a importância desempenhada pelas lideranças regionais - Argentina e Brasil - no sentido de permitirem um enfraquecimento ou fortalecimento da agenda participativa no âmbito do processo de integração regional. Portanto, comparativamente, as mudanças no Mercosul ocorreram de forma mais célere.

Há que se ressaltar que para além da ASEAN contar com membros autoritários, a organização possui mais membros quando comparado com o Mercosul, o que torna o alinhamento e a concertação política mais moroso.

Apesar dessas semelhanças, uma questão que destoa na comparação entre os dois regionalismos diz respeito aos **regimes políticos** dos Estados-membros que os compõem. Isso porque a ASEAN não conta com uma cláusula ou compromisso democrático. Desta forma, conforme já discutido, a ASEAN lida com dinâmicas oriundas de países democráticos e

autoritários simultaneamente. O quadro abaixo mostra a classificação dos regimes políticos dos países da ASEAN na trajetória histórica contemporânea:

Quadro 12 - Regimes Políticos dos Estados-membros da ASEAN¹⁹²

Ano	Camboja	Filipinas	Indonésia	Laos	Malásia	Mianmar	Singapura	Tailândia	Vietnã
2006	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Regime híbrido	Regime híbrido	Autoritário
2008	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Regime híbrido	Democracia falha	Autoritário
2010	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Regime híbrido	Democracia falha	Autoritário
2011	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Regime híbrido	Democracia falha	Autoritário
2012	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário
2013	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Regime híbrido	Democracia falha	Autoritário
2014	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Regime híbrido	Autoritário
2015	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Regime híbrido	Democracia falha	Regime híbrido	Autoritário
2016	Regime híbrido	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Regime híbrido	Democracia falha	Regime híbrido	Autoritário
2017	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Regime híbrido	Autoritário
2018	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Regime híbrido	Autoritário
2019	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário
2020	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário
2021	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário
2022	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Autoritário	Democracia falha	Democracia falha	Autoritário

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do *Democracy Index/The Economist*.

¹⁹² Brunei Darussalam, que não consta no quadro, é uma monarquia absolutista (Freedom House, 2020).

Por meio deste quadro, podemos observar que alguns países sequer tiveram mudanças em sua situação política doméstica, como por exemplo, Laos e Vietnã, que são países classificados como autoritários.

Por outro lado, o Mercosul possui uma cláusula democrática, o que permite o ingresso e a permanência do país enquanto Estado-membro mediante a condicionalidade do mesmo observar e cumprir com compromissos democráticos.

A partir da análise, principalmente quando nos debruçamos sobre o caso da ASEAN, pudemos verificar que o regime político importa quando o assunto é a participação da sociedade civil. E neste sentido, países mais democráticos possuem maior probabilidade de apoiar uma maior participação e abertura organizacional para atores não-estatais no âmbito do regionalismo.

8.2 A participação social em perspectiva comparada

A partir da análise realizada nos estudos de casos do Mercosul e da ASEAN, pudemos verificar que ambos os regionalismos vivenciaram trajetórias históricas distintas em relação à agenda participativa, apesar de possuírem algumas similaridades em comum. Algo que une os dois processos de regionalismo é o fato de que em ambos a agenda participativa é uma prerrogativa estritamente governamental, sendo que os atores não-estatais estão apartados do processo decisório e participam apenas de mecanismos e instâncias consultivas.

No caso do Mercosul, pudemos verificar que o fortalecimento da agenda participativa que ocorreu a partir do começo dos anos 2000 durante o Regionalismo Pós-liberal se deu mediante a criação de novas institucionalidades que previam a participação da sociedade civil, como por exemplo, o próprio IPPDH, e mediante a incorporação de novos atores que puderam levar *inputs* para o processo de integração regional sul-americano. Dessa forma, se outrora, durante o Regionalismo Aberto, a possibilidade de participação estava fortemente segmentada em torno do empresariado e das centrais sindicais, que participavam principalmente do FCES, a partir de então, novos atores, como os movimentos sociais, começaram a figurar enquanto participantes ativos do processo ao encaminharem suas demandas, reivindicações e anseios.

O fortalecimento da agenda participativa neste período no Mercosul foi possível graças à existência de uma vontade política convergente em relação à necessidade de transpor a priorização de uma agenda meramente econômica-comercial no Mercosul, e neste sentido, pudemos verificar o protagonismo exercido pelo Brasil no sentido de buscar a consolidação e institucionalização dessa agenda no processo de integração regional, principalmente durante

os governos brasileiro de Lula da Silva. A criação da UPS em 2010, uma proposta brasileira para melhorar a gestão da participação social no âmbito do regionalismo exemplifica isso.

Se a agenda participativa ganhou importância durante o Regionalismo Pós-liberal, ela se tornou enfraquecida a partir da emergência de um novo cenário político marcadamente à direita durante a segunda metade dos anos 2010, no Regionalismo Líquido, onde pudemos notar, por exemplo, um desmonte das instituições participativas e a queda no financiamento da participação social. Desta forma, podemos atestar que no caso do Mercosul, a agenda participativa está totalmente circunscrita às vontades políticas, assim como as demais questões que permeiam o processo de regionalismo.

É importante destacar que essa alta instabilidade e impermanência das políticas participativas no Mercosul acarreta em: (i) desperdício de recursos financeiros, tendo em vista que as políticas participativas não possuem um custo zero; (ii) ocasiona em diminuição da credibilidade da organização diante da sociedade civil, tendo em vista as mudanças na gestão e operacionalização dos instrumentos participativos, o que pode levar a uma descrença por parte dos atores não-estatais participantes e (iii) não permite um acúmulo de aprendizado institucional.

Podemos concluir, portanto, que no caso do Mercosul, as principais variáveis que influenciam na agenda participativa no interior do bloco são: **vontade** e **convergência política** entre os principais atores e a **ideologia política** dos governos. Dado que o processo é intergovernamental e conduzido em uma lógica fortemente interpresidencialista, faz-se necessário a existência de uma vontade política que seja convergente entre os principais países do bloco no sentido de fortalecer ou enfraquecer a agenda participativa dentro do processo. Neste caso, identificamos que a Argentina e o Brasil se comportam como atores chaves em relação à agenda participativa.

No que tange à ideologia política, significa que quanto mais situado à esquerda do espectro político, maior a probabilidade dos governos apoiarem uma maior aproximação e interlocução entre os atores governamentais e a sociedade civil no Mercosul, e quanto mais à direita do espectro político, menor essa probabilidade.

Outra questão interessante a ser pontuada diz respeito às regras de participação social, que no Mercosul são flexíveis, não contando com regras rígidas aos atores não-estatais. Nas institucionalidades que foram analisadas, basicamente participava quem tinha interesse em participar e os critérios de seleção para a participação eram de ordem básica e geralmente o simples preenchimento de um formulário garantia a participação. Apesar disso, pudemos verificar um baixo grau de transparência em relação a isso, tendo em vista que não são

apresentadas, por exemplo, quantas solicitações por parte da sociedade civil foram feitas e quantas foram e não foram atendidas em cada edição das Cúpulas Sociais e das consultas públicas feitas pelo IPPDH. Mas de uma forma geral, ambas institucionalidades permitem uma participação ampliada e com poucos critérios de seleção, contando inclusive com a participação de atores não-estatais extrarregionais.

Apesar do Mercosul contar com regras flexíveis em relação à participação da sociedade civil em suas instâncias, nota-se que a participação social, que deveria em tese ser representativa da comunidade política ao qual pertencem, acaba se tornando um clube onde quem participa são sempre os mesmos atores e tendem a ser próximos aos governos, não se configurando em uma participação emancipada e autônoma em termos da distância ocupada diante dos Estados.

Diferentemente do regionalismo sul-americano que é marcado por ondas regionalistas, a literatura especializada que se debruça na compreensão do regionalismo na ASEAN não possui conceitos específicos que buscam caracterizar cada momento histórico do regionalismo no Sudeste Asiático. Apesar disso, podemos visualizar que assim como no Mercosul, a ASEAN também passou por momentos históricos específicos, a partir de determinadas conjunturas políticas, econômicas e sociais.

Fica evidente o quanto a crise financeira asiática de 1997 marcou o regionalismo na ASEAN, configurando-se como um momento de inflexão, tendo em vista que após este evento houve uma crescente preocupação em torno da legitimidade do processo diante da sociedade. É a partir disso que reformas são buscadas e a ideia *people-oriented* se tornou um mote da organização. Apesar da organização adquirir ao longo da trajetória histórica uma maior formalização e legalização, expressa pela instituição de uma Carta em 2007, nota-se que há um enorme *gap* entre o idealizado em termos discursivos e o que se tornou exequível em termos concretos dentro da organização.

Exemplificativo desse enorme *gap* existente é o fato de que a APA e a ACSC não foram institucionalizadas, apesar de terem contado com o reconhecimento e o apoio de alguns governos. Essa não institucionalização se deve ao fato de que esses espaços, que são semelhantes às Cúpulas Sociais do Mercosul, contarem com a participação de diversos atores (ONGs, movimentos sociais) que são considerados inimigos por diversos governos autoritários da região, por exporem, por exemplo, denúncias de violações de direitos humanos, questão sensível para diversos governos regionais.

Algo interessante de ser ressaltado é que apesar da não institucionalização e da falta de apoio governamental em diversas edições, a ACSC subsistiu ao longo do tempo de forma

autônoma, e se tornou um espaço de interlocução entre diversos atores regionais, onde eles conseguem se articular em torno de questões regionais importantes e promover mobilizações visando influenciar o processo de integração regional na ASEAN. Para além disso, a ACSC é importante porque em diversos momentos permitiu que as demandas e reivindicações da sociedade civil fossem levadas diretamente para os atores governamentais.

A partir da análise, verificamos que a ASEAN conta com regras rígidas e muito bem delimitadas em relação à participação de atores não-estatais, tendo em vista a desconfiança existente em torno da possibilidade de interferências externas sobre os assuntos domésticos dos países que conformam a organização. Dessa forma, para garantir a participação, faz-se necessário a apresentação de uma série de documentos que passam pelo crivo de atores governamentais de uma forma muito criteriosa.

Há pouca transparência em relação aos pedidos das OSCs que foram recebidos pela organização, quantos e quais foram aceitos ou recusados. Grande parte dessas informações somente são possíveis de serem encontradas por meio do *website* de algumas ONGs que veiculam tais informações.

Apesar disso, é interessante observar que a ASEAN possui políticas mais delineadas, bem elaboradas e de longo prazo, com metas e objetivos do que se espera em relação à participação da sociedade civil. O mesmo não ocorre no Mercosul, o que demonstra que as decisões tomadas em relação às políticas participativas são pensadas a curto prazo, sem um planejamento elaborado e delimitado.

Podemos concluir que uma das principais variáveis que interfere na agenda participativa no regionalismo do Sudeste Asiático é o **regime político**. Isso significa que países democráticos foram decisivos para que a organização tivesse uma maior abertura organizacional para atores não-estatais, permitindo inclusive a institucionalização de um espaço dentro de uma instância que trata de direitos humanos no âmbito do processo de integração regional. De outro lado, países autoritários demonstraram e demonstram aversão a uma maior abertura e receptividade para atores não-estatais, tendo em vista que esses são considerados atores perigosos para a manutenção do poderio governamental domesticamente.

Levando em consideração que o regionalismo do Sudeste Asiático é de caráter intergovernamental e o processo decisório ocorre por meio do consenso e não do princípio majoritário, é suficiente que Estados com poucos ou nenhum compromisso democrático de abertura organizacional aos atores não-estatais se constituam enquanto atores de veto, impedindo com que reformas institucionais de abertura ou aprimoramento dos mecanismos participativos sejam efetuados (Tsebelis; Micheline, 2009; Tallberg et al. 2016).

Tallberg et al. (2014) salientam que o desenho institucional das OIs pode ser influenciado pelos tipos dos regimes políticos domésticos. Desta forma, dependendo se um Estado é democrático ou autocrático, ele pode favorecer certas características institucionais em detrimento de outras. Os governos democráticos, por exemplo, tendem a encorajar a inclusão de atores transnacionais na governança global, visto que já interagem com estes no plano doméstico. Na visão dos autores, a preocupação dos Estados com a soberania nacional se constitui enquanto uma possibilidade de restrição ao acesso de atores transnacionais, dado que um maior envolvimento dos atores não-estatais representaria uma redução do controle dos Estados diante das questões¹⁹³ delegadas para os âmbitos das organizações internacionais.

A partir de outro estudo devotado à mesma temática, Tallberg et al. (2016) chegam à conclusão de que novas democracias e grandes potências democráticas funcionam como empreendedores (*entrepreneurs*) da abertura das OIs para os atores não-estatais, mas que estas somente são exitosas quando as organizações são relativamente democráticas e quando são a maioria no âmbito da institucionalidade. Com base na análise do caso da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), os autores argumentam que há um processo causal entre densidade democrática e abertura das OIs, sendo que durante a Guerra Fria¹⁹⁴ o peso relativo das democracias era baixo para conseguirem impor suas preferências políticas diante de outros Estados, mas este cenário se alterou com o final da Guerra Fria e uma nova onda de democratização. Ainda assim, os autores ressaltam que o efeito da variável democrática na abertura das OIs depende da capacidade destas de adquirir apoio dentro da institucionalidade para que inovações institucionais de abertura organizacional sejam efetuadas.

De acordo com a argumentação de Heurlin (2010), governos autoritários tendem a realizarem estratégias que visam o sufocamento da sociedade civil por meio de dois mecanismos principais: o corporativismo, sendo que o mecanismo inicial de controle se dá por meio do processo de registro das organizações da sociedade civil junto aos Estados, que são processos centralizados e no qual se coloca diversas barreiras, e a outra estratégia é a de exclusão, que visa inibir o crescimento destes atores ao invés de buscar cooptá-los. Na visão

¹⁹³ Tallberg et al. (2014) salientam que a permissão de acesso aos atores não-estatais no *policy-making* pode ser percebido pelos Estados como mais ameaçador em algumas áreas do que outras, seja por motivos históricos, culturais e razões funcionais, sendo que os custos são mais altos quando envolvem questões territoriais e de relações internacionais, segurança internacional e imigração.

¹⁹⁴ De acordo com a argumentação dos autores, durante a Guerra Fria, reformas de abertura foram difíceis de serem realizadas, tendo em vista que muitas OIs eram compostas por governos democráticos e autocráticos em números quase que iguais e a competição entre estes eram altos. No entanto, após o fim da Guerra Fria, as democracias foram mais exitosas em formar majorias nas OIs, permitindo com que estas se abrissem cada vez mais aos atores não-estatais (Tallberg et al. 2016).

do autor, faz-se essencial que governos autoritários controlem as OSCs, tendo em vista que estas possuem recursos que deixam as elites políticas descontentes, dado que muitas das atividades desenvolvidas por estes atores podem se constituir enquanto um desafio para a sustentação e manutenção do poder político doméstico ao longo do tempo.

Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos algumas informações importantes a respeito da comparação entre os dois regionalismos no que tange à participação da sociedade civil:

Quadro 13 - Comparação entre a participação social na ASEAN e no Mercosul

Participação social	ASEAN	Mercosul
Regras	Rígidas	Flexíveis
Políticas Participativas	Longo prazo, com metas e objetivos delimitados	Curto prazo, sem metas e objetivos definidos
Variáveis importantes	Regime político	Vontade política Convergência política Ideologia política
Institucionalização	Baixa institucionalização	Alta institucionalização
Processo decisório	Estável	Instável

Fonte: elaboração própria.

No que tange à institucionalização dos mecanismos participativos, pudemos observar que a ASEAN conta com um baixo nível de institucionalização. Dos mecanismos que foram pesquisados, somente a participação no âmbito da CIDH é garantida por meio de uma política institucional. Conforme discutiremos, a APA e a ACSC, apesar de serem reconhecidas e contarem com o apoio de alguns governos regionais ao longo da trajetória histórica, não foram formalmente incorporadas ao arcabouço institucional da ASEAN.

Por outro lado, classificamos o Mercosul como um caso de alta institucionalização, tendo em vista que todos os mecanismos pesquisados foram institucionalizados. Não obstante, alguns destes foram descontinuados ao longo da trajetória histórica, não garantindo a permanência dos mesmos.

8.3 O papel das lideranças regionais e da sociedade civil

Conforme analisado, pudemos observar que as lideranças regionais de ambos os regionalismos cumpriram papel essencial e importante em relação à agenda participativa, seja no sentido do seu fortalecimento, seja visando o seu enfraquecimento em momentos

históricos específicos, conforme visualizado principalmente no caso do Mercosul durante o Regionalismo Líquido.

Apesar de ambos os processos serem intergovernamentais, verificamos e argumentamos que as lideranças regionais desempenham um papel notório no sentido de exercer inflexões em relação à agenda participativa em ambos os processos de regionalismos, tendo em vista a capacidade de articulação e concertação que esses países possuem, o que influi na determinação das agendas que serão empreendidas nos regionalismos.

No caso do Mercosul, pudemos observar que, apesar da necessidade de consenso, a Argentina e o Brasil possuem um papel protagonista importante capaz de determinar as agendas do processo, ditando, portanto, os rumos das políticas participativas.

De outro lado, no caso da ASEAN, apesar da Indonésia, em conjunto com outros países mais democráticos - notadamente a Tailândia e a Malásia - terem um comportamento mais receptivo em relação às políticas participativas, tais países enfrentam uma oposição ferrenha de países autoritários que não coadunam com uma maior abertura organizacional para atores não-estatais. Ainda sim, pudemos verificar que a Indonésia exerceu um protagonismo no sentido de buscar reformas democratizantes no âmbito da ASEAN e obteve relativo êxito em relação a esta empreitada, ainda que muitas das mudanças tenham ficado restritas meramente à dimensão retórica.

Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos algumas informações a partir do que foi discutido:

Quadro 14 - Institucionalização dos mecanismos participativos da ASEAN e do Mercosul

ASEAN	Institucionalização	Mercosul	Institucionalização
APA ACSC	Não institucionalizado	Cúpula Social	Institucionalizado em 2012 - proposta do Brasil
CIDH	Institucionalizado em 2015 - proposta da Tailândia	IPPDH	Institucionalizado em 2015

Fonte: elaboração própria.

Podemos observar que houve um esforço tanto na ASEAN quanto no Mercosul no sentido de ampliação da participação da sociedade civil no começo dos anos 2000, e que isso somente foi possível, entre outras coisas, pelo ativismo de países líderes e que ocupam posição chave em ambos os regionalismos. Desta forma, o Brasil no Mercosul e a Indonésia

na ASEAN exerceram um papel de impulsionadores desta agenda, ainda que com uma série de limitações e obstáculos.

A partir da discussão que estabelecemos neste capítulo, podemos realizar as seguintes inferências para outros regionalismos que compartilham das mesmas características:

- (i) quanto maior a existência de países autoritários nas OIR, menor a probabilidade de abertura e institucionalização de mecanismos participativos para atores não-estatais;
- (ii) quanto maior a existência de países autoritários nas OIR, mais regras rígidas existirão para frear atores não-estatais dissidentes e opositores;
- (iii) em processos onde atuam somente países democráticos, menor a estabilidade decisória em relação à agenda participativa.

A partir de todas as discussões que estabelecemos neste trabalho, a pergunta que se coloca é a seguinte: qual é o papel exercido pela sociedade civil nestas organizações internacionais regionais? Pudemos observar que estas organizações estiveram, ao longo da trajetória histórica, preocupadas em incorporar novos atores com o objetivo de legitimar os processos e as decisões tomadas pelos atores governamentais no âmbito dessas OIR. Nota-se que há uma preocupação discursiva em torno de uma democratização dos processos destas organizações, levando em consideração o impulsionamento desta agenda no pós-Guerra Fria. Isso se mostra patente, principalmente, no caso da ASEAN, após a crise financeira asiática de 1997.

No entanto, a mera incorporação de atores não-estatais não se mostra suficiente, tendo em vista que estes atores precisam possuir condições e capacidades de exercer algum grau de influência sobre a agenda que está sendo discutida e negociada em ambos os regionalismos. No caso da ASEAN, pudemos observar que a influência da sociedade civil é baixa, para não dizer quase nula, isso porque os canais participativos são escassos e os existentes possuem regras rígidas que buscam afastar as vozes opositoras. O cenário não é convidativo para que demandas e reivindicações sejam levadas. A transparência em relação aos encaminhamentos das reivindicações e demandas dos atores não-estatais é nula. Não há nenhum mecanismo direto existente para que esses atores possam acompanhar o trâmite dessas demandas realizadas no âmbito do regionalismo.

No caso do Sudeste Asiático, Jayasuriya e Rodan (2007) apontam que as mudanças políticas ocorridas na região provocaram uma crescente participação política e um estreitamento dos canais para a contestação política, o que estaria relacionado com processos de exclusão e marginalização e, particularmente, das formas coletivas de representação e organização ideológica do conflito.

No Mercosul, o cenário é um pouco melhor, tendo em vista que as regras do jogo são mais flexíveis. A capacidade de influência é melhor do que na ASEAN, tendo em vista que a sociedade civil conseguiu algumas conquistas a partir das suas mobilizações e demandas, conforme discutido no terceiro capítulo desta tese. No entanto, a capacidade de influência ainda se encontra aquém do que poderia ser considerado ideal. Também inexistem mecanismos diretos pelos quais a sociedade civil possa acompanhar o andamento de suas reivindicações, ou seja, com o que é feito com as demandas feitas pela sociedade civil. Em outras palavras, como ocorre o processo de filtração das demandas feitas pela sociedade civil? Quais os critérios utilizados para tal? Neste sentido, argumentamos que falta transparência em ambos os regionalismos. Comparativamente, a ASEAN apresenta um cenário pior em relação ao nível de transparência das informações, tendo em vista a preocupação com possíveis escrutínios públicos que os atores governamentais possam sofrer.

Sanchez (2007) define transparência como o acesso à informação e pode ser tida como uma pré-condição necessária para a participação, tendo em vista que prepara melhor os atores não-estatais para uma participação mais efetiva. Nesse sentido, a autora observa algumas debilidades presentes no Mercosul, tais como: (i) a publicação de documentos incompletos; (ii) falta de uma base de dados sistematizada e (iii) dificuldade de obter acesso aos documentos.

De acordo com a argumentação de Fioramonti (2014) a sociedade civil desempenha um papel essencial nos regionalismos, sendo que a mesma pode exercer três funções na governança regional: (i) como legitimadora do *status quo*, o que ocorre por meio de mecanismos formais de participação que são controlados de forma *top-down*; (ii) como agente manipulada, que assume uma postura de subserviência; e (iii) a sociedade civil consegue explorar os mecanismos institucionais existentes para induzir mudanças no regionalismo em que atua.

Tomando como base este argumento, podemos observar que em ambos os casos a sociedade civil da ASEAN e do Mercosul, nos mecanismos de diálogo pesquisados, comportam-se mais como legitimadoras do *status quo*, tendo em vista que os mesmos são totalmente controlados de forma *top-down* pelos atores governamentais e há poucas oportunidades efetivas para a indução de alterações e mudanças destes regionalismos.

Abaixo, em forma de quadro, buscamos organizar e elencar as principais características da participação social nesses processos de regionalismos:

Quadro 15 - Informações sobre a participação social na ASEAN e no Mercosul

Participação social	ASEAN	Mercosul
Influência	Baixa	Média
Transparência	Baixa	Média
Participação	Legitimação	Legitimação

Fonte: elaboração própria.

Em suma, a partir de tudo o que foi discutido neste capítulo e em anteriores, pudemos observar que apesar das transformações que ocorreram em ambos os processos de regionalismo, averiguamos que a participação social na ASEAN e no Mercosul ocorre por meio de mecanismos consultivos, sem acesso ao processo decisório, com pouca ou média capacidade de influência e transparência, e a participação social é entendida pelos Estados como uma forma de legitimar os processos e decisões tomadas no âmbito de cada regionalismo.

A partir da análise realizada ao longo deste trabalho, pudemos verificar que a inclusão - e até mesmo ampliação - dos atores não-estatais no âmbito dos processos de regionalismos no Sudeste Asiático e na América do Sul em nenhum momento significou uma possível ameaça ou mesmo retração da atuação dos Estados à frente dessas institucionalidades criadas. Isso porque os Estados permaneceram como agentes centrais na condução e negociação dos processos que se desenrolaram na ASEAN e no Mercosul.

Conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho, o Intergovernamentalismo assume que os Estados são atores centrais nos processos de integração regional e os conduzem de forma racional, realizando um cálculo de custo-benefício onde buscam satisfazer os seus interesses e preferências diante de determinadas circunstâncias.

Colocando tais premissas à luz da análise realizada neste trabalho, verificamos que os Estados entenderam que se fazia necessário esforços democratizantes em ambos os processos de integração regional, tendo em vista a existência de uma conjuntura crítica no pós-Guerra Fria representado pelo avanço do ideário liberal que buscou democratizar os processos das OIs. Nesse sentido, a criação e ampliação de mecanismos participativos que incorporassem mais atores não-estatais era visto como importante, já que o engajamento com a sociedade civil permitiria uma melhora na governança internacional ao permitir uma maior interlocução com os atores governamentais e não-estatais.

Podemos inferir que os esforços empreendidos pelos governos brasileiros e indonésios no começo dos anos 2000, no Mercosul e na ASEAN, buscaram responder - ainda que mais

implicitamente no caso brasileiro - às normas liberais-democráticas difundidas no cenário internacional, principalmente no caso da Indonésia, que precisava mostrar ao mundo que era um país com uma identidade e cultura democrática. Desta forma, uma organização ampliada, que compartilhasse a governança internacional com os mais diversos atores não-estatais era vista como exemplo de esforços democratizantes.

Diante disso, os Estados entenderam que poderiam atuar como empreendedores de normas democratizantes nas OIR ao qual pertencem, buscando satisfazer os seus interesses, ou seja, de que as organizações fossem vistas como democráticas e abertas a uma participação ampliada, sem no entanto, perder, em nenhum momento, a centralidade que sempre ocuparam na condução dos negócios regionais. E como os Estados conseguiram compartilhar a governança regional e se manterem como atores centrais? Ampliando o escopo para uma participação mais ampliada e diversificada para os atores não-estatais em mecanismos de consulta de baixo escalão, distantes do processo decisório e comandadas totalmente de forma *top-down*.

É por isso que o desenho das institucionalidades se mostra importante, porque é por meio destas que os Estados conseguem exercer protagonismo e controlar todos os aspectos dos regionalismos, controlando as formas de participação, quem, onde e quando pode participar e quais serão os tipos de engajamento que serão realizados. Dessa forma, argumentamos que todas as decisões tomadas no âmbito da ASEAN e do Mercosul em relação à agenda participativa no recorte temporal analisado refletem escolhas e preferências deliberadas e acordadas entre os Estados, e não são fruto do acaso ou do aleatório.

Pudemos observar que os Estados entenderam que a participação da sociedade civil atenderia aos esforços democratizantes das organizações ao qual pertencem e que esses atores não-estatais serviriam para legitimar os processos e as decisões tomadas no âmbito da ASEAN e do Mercosul.

Outra premissa do Intergovernamentalismo é que toda negociação intergovernamental envolveria um jogo de dois níveis, voltado tanto para a esfera doméstica quanto para a externa, e que as influências mais importantes sobre a formação da política externa se dariam a partir das identidades dos grupos mais importantes que atuam no sentido de influenciá-la.

À luz desta premissa, pudemos verificar que o protagonismo exercido pelo governo brasileiro de Lula da Silva durante o Regionalismo Pós-liberal no Mercosul buscou atender às demandas e reivindicações realizados por grupos importantes que buscavam uma maior participação na política externa para o Mercosul, notadamente as OSCs, movimentos sociais, ONGs, que se constituíam como base de apoio durante esses governos no âmbito da política

doméstica. As propostas brasileiras de institucionalização das Cúpulas Sociais e de criação da UPS exemplificam tais esforços que buscavam atender aos interesses desses grupos por uma participação mais ampliada, diversificada e apoiada institucionalmente.

Os governos argentinos peronistas dos Kirchner, notadamente de Néstor Kirchner, também podem ser entendidos a partir dessa mesma lógica. O protagonismo convergente entre os dois principais países do bloco somente foi possível porque havia também na Argentina uma base de apoio que sustentava domesticamente aqueles governos e que eram favoráveis a uma participação mais ampliada e influente da sociedade civil no Mercosul, notadamente por parte dos movimentos sociais, vide, por exemplo, o impulso argentino para a consolidação da agenda de direitos humanos no Mercosul no começo dos anos 2000, fruto de pressões oriundas da atuação de movimentos sociais.

Posteriormente, com a ascensão de um novo cenário político marcadamente à direita do espectro político no Mercosul na segunda metade dos anos 2010, pudemos observar que novos interesses buscaram ser satisfeitos pelos governos liberais argentinos e brasileiros que estavam em consonância com a atuação de grupos domésticos que tinham interesse em uma maior liberalização comercial no Mercosul, notadamente o empresariado. Citamos como exemplo a atuação da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) no Brasil, que exerceram grande influência naquele momento e que eram base de apoio para os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Desta forma, o retorno à priorização da agenda econômica-comercial se fazia necessária e urgente em detrimento da agenda social e participativa.

O mesmo não pode ser dito em relação ao caso dos governos indonésios na ASEAN, tendo em vista que a forte atuação dos governos de Yudhoyono no começo dos anos 2000 ao buscar reformas democráticas no âmbito do regionalismo no Sudeste Asiático pareceram mais motivadas para atender estritamente pressões exógenas ligadas aos valores liberais-democráticos, e conforme discutimos no capítulo anterior deste trabalho, não sendo oriunda da atuação de grupos internos da política doméstica.

Ao longo da trajetória histórica, na ASEAN e no Mercosul, verificamos que houve uma ampliação das bases, mas o topo da institucionalidade permaneceu a mesma: intergovernamental. Os Estados decidiram não compartilhar soberania com as instituições regionais para que pudessem manter a centralidade de sua atuação. Acharya (2016) argumenta que o objetivo fundacional central de grande parte dos regionalismos no mundo não-ocidental pós-colonial foi garantir autonomia para os Estados, que é a proteção e preservação da soberania estatal e o desenvolvimento de resiliência contra intervenções externas.

A partir disso, podemos inferir o seguinte para outros regionalismos: quanto maior a preocupação com a soberania, menor a probabilidade de criação e institucionalização de mecanismos participativos para atores não-estatais. Isso significa que países democráticos foram decisivos para que a ASEAN tivesse uma maior abertura organizacional para atores não-estatais, permitindo inclusive a institucionalização de um espaço dentro de uma instância que trata de direitos humanos no âmbito do processo de integração regional. De outro lado, países autoritários demonstraram e demonstram aversão a uma maior abertura e receptividade para atores não-estatais, tendo em vista que esses são considerados atores perigosos para a manutenção do poderio governamental domesticamente.

Dessa forma, a partir do que foi discutido nesta tese, podemos concluir que em ambos os regionalismos, o **intergovernamentalismo atua como um inibidor da participação social** ao colocar os anseios e interesses dos Estados nacionais à frente de qualquer outra consideração no que diz respeito à possibilidade de cessão de soberania e compartilhamento da governança com atores não-estatais.

9 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como preocupação central a questão da participação de atores não-estatais em organizações internacionais regionais. Conforme discutido, a participação destes atores é vista como uma forma de democratizar processos que estavam outrora estritamente vinculados aos atores governamentais. A partir das discussões que estabelecemos nesta tese, observamos que essa questão ganhou crescente relevância principalmente após a Guerra Fria, com a difusão de valores e normas ligados aos ideais liberais-democráticos. Desta forma, a partir de então, fazia-se necessário que as organizações internacionais pensassem em mecanismos e instrumentos que as tornassem mais abertas e participativas à sociedade civil.

Weise (2011), por exemplo, argumenta que desde a década de 1990, as OIs não são mais espaços constituídos por diplomatas de Estados e atores governamentais, mas também são espaços ocupados por uma multiplicidade de atores como a sociedade civil, ONGs, cientistas e lobistas. Além disso, o autor nota que cada vez mais OIs adotam políticas de transparência. Esta tendência de crescente participação de atores não-estatais e da implementação de políticas de transparência das OIs é designada pelo autor como abertura organizacional.

Com a intensificação da globalização e o consequente aumento da interdependência em escala global, cada vez mais decisões são tomadas em esferas e espaços que estão distantes dos cidadãos comuns nos Estados nacionais. E dentro deste contexto, como garantir que os anseios, as demandas e reivindicações populares sejam ouvidas e contempladas? É diante deste contexto que diversos autores argumentam que existiria um déficit democrático ou de legitimidade democrática nas organizações internacionais. Conforme visualizamos, diversos autores concordam com a possibilidade das OIs se tornarem democráticas a partir da implementação e aperfeiçoamento de instrumentos relacionados à participação, transparência e *accountability*. Apesar desse otimismo, Robert Dahl (1999) não acredita nesta possibilidade de democratização das OIs, argumentando que a formação de sistemas de governança transnacional tornaria ainda mais custosa a participação dos cidadãos comuns em assuntos relacionados à política externa.

Debruçados em torno da questão participativa na esfera internacional, selecionamos dois casos para serem investigados: a ASEAN e o Mercosul, com recorte temporal entre os anos de 2003 e 2022. A ideia central era entender as nuances pelas quais as políticas participativas passaram ao longo desta trajetória histórica em ambos os processos de regionalismos, elencando o contexto institucional das políticas participativas e como as

agendas construídas pelas lideranças regionais - Argentina e Brasil no caso do Mercosul e Indonésia no caso da ASEAN - influenciaram e impactaram na agenda participativa.

Conforme vimos, no caso do Mercosul, a agenda participativa passou por uma série de transformações ao longo dos anos. Foi fortalecida no começo dos anos 2000, durante o Regionalismo Pós-liberal, com a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda na região. Neste sentido, pudemos visualizar a importância desempenhada pelos governos brasileiros de Lula da Silva no sentido de empreender uma agenda que buscava uma maior interlocução com os atores não-estatais no âmbito do Mercosul, ao buscar e lograr a institucionalização das Cúpulas Sociais e da Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul, por exemplo. Naquele momento, buscou-se o fortalecimento do financiamento da participação social e tinha-se a ideia de que era necessário a superação de uma agenda meramente econômica-comercial.

Tendo em vista que o processo é intergovernamental e conduzido a partir de uma lógica interpresidencialista, esse cenário foi alterado a partir da segunda metade dos anos 2010, quando houve a conformação de um cenário político regional marcadamente à direita do espectro político. A partir desse momento, durante o chamado Regionalismo Líquido, houve uma retomada da priorização da agenda econômica-comercial em detrimento da agenda social e participativa, que não foi mais vista como importante. Essa visão se refletiu em um desmonte paulatino de um dos principais e mais importantes mecanismos participativos do processo, as Cúpulas Sociais, que foram descontinuadas a partir de 2017 durante a presidência *pro tempore* argentina. Também ocorreu uma reestruturação institucional que culminou no desmonte da UPS, por exemplo, importante órgão responsável pela gestão da participação social.

Desta forma, resumidamente, pudemos observar e concluir que a ideologia política é uma importante variável que impacta na agenda participativa no Mercosul. Isso significa que quanto mais à esquerda do espectro político, maior a probabilidade de que os governos busquem conferir um maior protagonismo e engajamento com os atores não-estatais no Mercosul, fortalecendo as políticas participativas no bloco, apesar da existência de um *gap* entre o idealizado e o concretizado, demonstrado por meio do que é falado (nível discursivo) e aquilo que é concretizado, tornado exequível.

Outro achado importante diz respeito à necessidade de convergência política entre os dois principais países do bloco - Argentina e Brasil - para que as políticas participativas pudessem ser em um momento fortalecidas e posteriormente enfraquecidas.

No caso da ASEAN, pudemos observar que a crise financeira asiática de 1997 representou um momento de inflexão para o processo de regionalismo no Sudeste Asiático, tendo em vista que esse evento colocou em xeque a legitimidade da organização regional. Diante disso, houve um esforço no sentido de democratizar e tornar o processo mais próximo aos cidadãos comuns dos Estados-membros que compõem a organização, e é a partir desse contexto que começa a se difundir o mote *people-oriented*. No entanto, também pudemos observar que há um enorme *gap* entre o plano retórico e as práticas concretas na ASEAN. Isso porque, dos mecanismos participativos pesquisados, somente a CIDH-ASEAN assegura uma participação social institucionalizada.

Um achado que encontramos a partir da pesquisa documental realizada é que foi a Tailândia o país a propor a negociação e institucionalização de um mecanismo participativo no âmbito desta institucionalidade em 2012, o que se tornou concreto a partir de 2015, em um órgão que se debruça sobre uma temática extremamente sensível para diversos governos autoritários da região, que é a questão dos direitos humanos. Os outros dois mecanismos pesquisados, a APA e a ACSC, apesar de contarem com o apoio e reconhecimento de alguns governos regionais, permaneceram à margem da institucionalidade oficial.

Para além disso, verificamos que a ASEAN possui regras rígidas para a participação de atores não-estatais, tendo em vista a histórica preocupação da região com a possibilidade de novas ingerências e interferências externas nos assuntos regionais. Desta forma, os atores não-estatais devem comprovar que possuem uma série de requisitos para que possam ter o acesso formal garantido, o que se distancia do caso do Mercosul, que tem de forma geral um desenho institucional mais flexível para os atores não-estatais.

Apesar da escassez de dados, também visualizamos que a Indonésia exerceu um papel protagonista ao buscar reformas democratizantes no começo dos anos 2000, principalmente durante os governos de Yudhoyono, por meio da promoção da agenda democrática que influenciou nos rumos do regionalismo no Sudeste Asiático, apesar da enorme distância entre o idealizado e o concretizado.

Desta forma, no caso da ASEAN, a variável mais importante que influencia a agenda participativa neste processo de regionalismo é o regime político. Isso significa que países democráticos foram decisivos para que a organização tivesse uma maior abertura organizacional para atores não-estatais, permitindo inclusive a institucionalização de um espaço dentro de uma instância que trata de direitos humanos no âmbito do processo de integração regional. De outro lado, países autoritários demonstraram e demonstram aversão a uma maior abertura e receptividade para atores não-estatais, tendo em vista que esses são

considerados atores “perigosos” para a manutenção do poderio governamental domesticamente.

Respondendo objetivamente à pergunta de pesquisa colocada nesta investigação, concluímos, portanto, que apesar das transformações pelas quais as políticas participativas passaram em ambos os regionalismos, no recorte temporal pesquisado, pudemos verificar que ainda falta a garantia de uma participação substantiva aos atores não-estatais, ou seja, oportunidades que garantam influência real sobre os processos e as decisões tomadas nessas OIR. Conforme visualizado, a participação da sociedade civil ocorre em mecanismos consultivos, distantes do processo decisório e fortemente dependentes das vontades políticas dos atores governamentais, o que confirma a primeira hipótese postulada. As principais variáveis identificadas que influenciaram a agenda participativa nestes processos de regionalismos foram as seguintes: regime político no caso da ASEAN, e vontade política; convergência política e ideologia política no caso do Mercosul.

Também identificamos que as lideranças regionais analisadas exerceram um papel significativo seja no fortalecimento ou enfraquecimento da agenda participativa em ambos os regionalismos, tendo em vista as suas capacidades de influência no curso da condução dos negócios regionais. Desta forma, as agendas que as lideranças regionais constroem impactam fortemente nas políticas participativas regionais.

Analisado a partir da ótica do Intergovernamentalismo liberal, verificamos que os Estados permaneceram como atores centrais na ASEAN e no Mercosul, e que desenharam institucionalmente mecanismos participativos com vistas a satisfazer os seus interesses e objetivos, que é basicamente a preservação das soberanias nacionais, ou seja, houve uma repulsa pela cessão de qualquer parcela de soberania para as instituições regionais. Desta forma, tendo em vista a difusão de normas liberais-democráticas no pós-Guerra Fria e toda a preocupação existente em torno da democratização das organizações internacionais, os Estados entenderam a partir de um cálculo racional que a incorporação e até mesmo a ampliação de mecanismos participativos aos atores não-estatais poderia ser efetuada sem incorrer em riscos às soberanias nacionais.

Desta forma, pudemos evidenciar que o intergovernamentalismo atua como um inibidor de uma participação social substantiva e efetiva ao colocar os interesses dos Estados nacionais como cerne dos processos desenvolvidos nos regionalismos. No entanto, cabe ressaltar que não entendemos a supranacionalidade como um elemento que poderia resolver esta problemática, tendo em vista que não é o caso a ser vislumbrado nestes processos, conforme já discutido ao longo do trabalho.

Os instrumentos e mecanismos participativos poderiam ser aperfeiçoados visando atenuar/minimizar esta problemática nestes regionalismos, e neste sentido, apontamos: (i) a necessidade de uma maior institucionalização dos mecanismos de interlocução entre a sociedade civil e os atores governamentais, garantindo, entre outras coisas, uma política de gestão e financiamento para a participação da sociedade civil; (ii) a permanência das políticas participativas ao longo do tempo, o que poderia ser garantido por meio da concessão de autonomia para as burocracias responsáveis pela gestão da participação social nestes processos, tornando estes processos menos dependentes das vontades políticas circunstanciais; (iii) o acompanhamento *ex-post* das demandas e reivindicações realizadas pela sociedade civil nestes espaços, o que permite com que os atores não-estatais percebam diretamente a influência ou não que realizaram diante da agenda do processo; (iv) o oferecimento de mais informações aos atores não-estatais e demais interessados sobre as discussões que são estabelecidas nestes processos, o que permitiria uma participação social mais qualificada.

Como agendas futuras de pesquisas, apontamos a necessidade de investigações de outros regionalismos, a partir de uma perspectiva comparada, tendo como objeto a participação social, para verificar outras possíveis variáveis que exerçam influência sobre as políticas participativas regionais. Para além de análises comparativas entre outros regionalismos do Sul Global, seria interessante a comparação entre regionalismos do Sul e do Norte Global. Tendo em vista que o intergovernamentalismo afeta diretamente as políticas participativas no Sul Global, o que a comparação entre experiências intergovernamentais e supranacionais - como é o caso europeu - poderia relevar?

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. Why States Act Through Formal International Organizations. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 42, n.3, p. 3-32, 1998.

ACHARYA, Amitav. Ideas, identity, and institution-building: from the 'ASEAN way' to the 'Asia-Pacific way'? **The Pacific Review**, vol. 10, n.3, p. 319-346, 1997.

ACHARYA, Amitav. **Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2001.

ACHARYA, Amitav. Regionalism and the emerging world order: Sovereignty, autonomy, identity. *In*: BRESLIN, Shaun; HUGHES, Christopher W.; PHILLIPS, Nicola; ROSAMOND, Ben. **New Regionalisms in the Global Political Economy: theories and cases**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2002.

ACHARYA, Amitav. Democratisation and the prospects for participatory regionalism in Southeast Asia. **Third World Quarterly**, vol. 24, n.2, p. 375-390, 2003.

ACHARYA, Amitav. **Asia Rising: Who is Leading?** Singapura: World Scientific, 2008.

ACHARYA, Amitav. **Whose Ideas Matter?** Agency and Power in Asian Regionalism. New York: Cornell University Press, 2009.

ACHARYA, Amitav. **The Making of Southeast Asia: International Relations of a region**. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2012.

ACHARYA, Amitav. Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? **The International Spectator**, vol. 47, n. 1, p. 3-15, 2012.

ACHARYA, Amitav. **Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power**. Singapura: World Scientific, 2014.

ACHARYA, Amitav. Regionalism Beyond EU-Centrism. *in*: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 109-130.

ACSC. **ASEAN for the people: statement of the II ASEAN Civil Society Conference**, 2006. Disponível em: https://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2006/12/2nd-ACSC-Statement.full_.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

ACSC. **Statement of the 2011 ASEAN Civil Society Conference**, 2011. Disponível em: <https://focusweb.org/statement-statement-of-the-2011-asean-civil-society-conference-asean-peoples-forum/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ACSC. **Asean Civil Society Conference**, 2015. Disponível em: <https://adnasia.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-Peoples-Forum-2015-The-Documen-tation-Report.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ACSC. **Asean Civil Society Conference**, 2016. Disponível em: <https://www.sombath.org/wp-content/uploads/2016/08/16-08-05-ACSCAPF-CSO-Statement.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ACSC. **ASEAN Civil Society Conference**, 2017. Disponível em: https://nsinitiative.net/wp-content/uploads/2019/10/2017-FULL-ACSC_APF-Statement2017.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE. **População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024**, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024>. Acesso em: 03 mar. 2025.

AGUIRRE, Daniel; PIETROPAOLI, Irene. Human Rights Protection the ASEAN Way: Non-Intervention and the Newest Regional Human Rights System. **International Human Rights Law Review**, 1, p. 276-311, 2012.

ALLAN, Bentley B.; VUCETIC, Srdjan; HOPF, Ted. The distribution of identity and the future of International Order: China's Hegemonic Prospects. **International Organization**, vol. 72, n.4, p. 1-31, 2018.

ALLISON, Graham T. **La esencia de la decisión**: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1971.

ALLISON, Laura; TAYLOR, Monique. ASEAN's 'people-oriented' aspirations: civil society influences on non-traditional security governance. **Australian Journal of International Affairs**, p. 1-18, 2016.

ALVAREZ, María Victoria. Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. **Revista Cadernos de Campo**, n. 29, p. 43-69, 2020.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Editora da UnB, 1988.

ARGENTINA. **Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la cumbre del Mercosul en Ouro Preto**, 2004. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24679-blank-59021107>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Palabras del Presidente Néstor Kirchner durante el encuentro de Presidentes del bloque regional en la cumbre de jefes de Estado del Mercosur y países asociados, en la ciudad de Córdoba**, 2006. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24954-blank-48740522>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Declaraciones de la Presidenta Cristina Fernández en Montevideo-Uruguay**, 2009. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/21709-blank-65124706>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Recepción de la Presidencia pro tempore del Mercosur. Palabras de la Presidenta de la Nación**, 2011. Disponible em:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25630-recepcion-de-la-presidencia-pro-tempore-del-mercosur-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Cumbre de Jefes y Jefas de Estado de Mercosur en Uruguay: palabras de la Presidenta de la Nación**, 2013. Disponible em:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26573-cumbre-de-jefes-y-jefas-de-estado-de-mercosur-en-uruguay-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Mayor participación de la sociedad civil en las políticas públicas argentinas**, 2016. Disponible em:
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/mayor-participacion-de-la-sociedad-civil-en-las-politicas-publicas-argentinas>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Palabras del presidente Mauricio Macri en el almuerzo ofrecido en honor a los mandatarios de los Estados Parte del Mercosur, en la provincia de Mendoza**, 2017. Disponible em:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/40610-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-el-almuerzo-ofrecido-en-honor-a-los-mandatarios-de-los-estados-parte-del-mercosur-en-la-provincia-de-mendoza>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Palabras del presidente de la Nación, en la LIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Asociados**, 2021a. Disponible em:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/48330-palabras-del-presidente-de-la-nacion-en-la-lix-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur-y-asociados-por-video-conferencia>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur**, 2021b. Disponible em:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/47901-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur-desde-el-museo-casa-r-osada>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ARGENTINA. **Cumbre Social del Mercosur: Cafiero destacó la participación de la sociedad civil “como componente indispensable de la integración regional”**, 2023. Disponible em:
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-social-del-mercosur-cafiero-destaco-la-participacion-de-la-sociedad-civil>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)**, 1967. Disponible em:
<https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **The Declaration of ASEAN Concord**, 1976a. Disponible em:
<https://asean.org/the-declaration-of-asean-concord-bali-indonesia-24-february-1976/>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia**, 1976b. Disponible em:
<https://asean.org/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976/>. Acceso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **1993 Joint Communiqué of the 26 ASEAN Ministerial Meeting**, 1993.

Disponível em: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1993-26th-AMMJC-1.pdf>.

Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **ASEAN Vision 2020**, 1997. Disponível em: <https://asean.org/asean-vision-2020/>.

Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **Declaration of ASEAN Concord II**, 2003. Disponível em:

asean.org/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **Vientiane Action Programme**, 2004. Disponível em:

<https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>.

Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **The ASEAN Charter**, 2008. Disponível em:

<https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/01/ASEAN-Charter.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015**, 2009a. Disponível em:

https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (Terms of Reference)**, 2009b. Disponível em:

<https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/02/TOR-of-AICHR.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **Guidelines on Accreditation of Civil Society Organisations (CSOs)**, 2012a.

Disponível em:

asean.org/wp-content/uploads/images/2012/documents/Guidelines%20on%20Accreditation%20of%20CSOs.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **ASEAN Human Rights Declaration**, 2012b. Disponível em:

<https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN. **Member States**, 2023a. Disponível em: <https://asean.org/member-states/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASPLUND, André. ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: civil society organizations limited influence on ASEAN. **Journal of Asian Public Policy**, n. 7, vol. 2, p. 191-199, 2014.

ATKINSON, Christopher L.; MAHAFFEY, Mandy L. Forging ahead or falling behind: the state of public participation in a 'people-centred' ASEAN. **Journal of Asian Public Policy**, p. 1-18, 2021.

AUSTRALIAN WAR MEMORIAL. **Indonesian Confrontation 1963-1966**, 2023.

Disponível em: <https://www.awm.gov.au/articles/atwar/indonesian-confrontation>. Acesso em: 03 mar. 2025.

AVIEL, Joann Fagot. The growing role of NGOs in ASEAN. **Asia-Pacific Review**, vol. 6, n.2, p. 78-92, 1999.

AZEVEDO, Gislane Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História**. São Paulo: Editora Ática, 2007.

BA, Alice D. **(Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism and the Association of Southeast Asian Nations**. Stanford: Stanford University Press, 2009.

BAPTISTA, João Victor da Motta; SIMAN, Tainá Estanislau. Dimensão humana e social do Mercosul: da institucionalização ao esvaziamento. **Brazilian Journal of International Relations**, vol. 10, n.1, p. 254-276, 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza. Fragmentação da Governança Regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP**, vol. 2, n.3, p. 6-39, 2019.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 189-217, 2002.

BERNAUER, Thomas; BETZOLD, Carola. Civil Society in Global Environmental Governance. **The Journal of Environment & Development**, vol. 21, n.1, p. 62-66, 2012.

BEXELL, Magdalena; TALLBERG, Jonas; UHLIN, Anders. Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors. **Global Governance**, vol. 16, p. 81-101, 2010.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

BOTTO, Mercedes Isabel. El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. **Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos**, n.5, vol. 2, p. 155-176, 2017.

BOURASSA, Isabelle. El Estado argentino y la participación de la sociedad civil en el espacio Mercosur. **Boletín Informativo del CENSUD**, n. 27, p. 1-21, 2011.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da reunião de Cúpula do Mercosul**, 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante solenidade de assinatura do decreto de instituição do Mercosul Social e Participativo**,

2008. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/06-10-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-solenidade-de-assinatura-do-decreto-de-instituicao-do-mercosul-social-e-participativo>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **XIX Cumbre Social del Mercosur**, 2015a. Disponível em:

<https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-archivo/2015/dezembro/xix-cupula-social-do-mercosul.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Programa Mercosul Social e Participativo**, 2015b. Disponível em:

<https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-archivo/2015/julho/08-07-2015-programa-mercosul-social-e-participativo>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 48ª Cúpula do Mercosul**, 2015c. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-48a-cupula-do-mercosul-brasilia-df>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Sessão Plenária dos Senhores Presidentes dos Estados Membros do Mercosul, Estados Associados, México e Convidados Especiais**, 2017. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-sessao-plenaria-dos-senhores-presidentes-dos-estados-membros-do-mercosul-estados-associados-mexico-e-convidados-especiais-mendoza-argentina-1>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **PPA 2016-2019: avaliação dos programas temáticos**, 2018. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/arquivos/monitormaento-e-avaliacao-do-ppa/ppa-2018-avaliacao-dos-programas-tematicos.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Relatório de gestão do exercício de 2019**, 2019a. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/auditorias-em-unidades-no-brasil/Relatrio_de_Gesto_2019.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a abertura da Reunião Plenária da LV Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados**, 2019b. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-abertura-da-reuniao-plenaria-da-lv-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-bento-goncalves-rs>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Relatório de gestão do exercício de 2020**, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/relatorio-de-gestao-2020-final.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Relatório de gestão do exercício de 2021**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-contas/relatorio-gestao-mre-2021>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard; ROSAMOND, Ben. Regions in comparative perspective. BRESLIN, Shaun; HUGHES, Christopher W.; PHILLIPS, Nicola; ROSAMOND, Ben (org.). **New Regionalisms in the Global Political Economy: theories and cases**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2002, p. 1-19.

BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; RIBEIRO, Alina da Silva. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, vol. 10, n. 1, p. 33-54, 2021.

BRICEÑO-RUIZ, José. **La integración regional en América Latina y Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas**. Mérida: CODEPRE, 2011.

BRICEÑO-RUIZ, José. **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.

BRICEÑO-RUIZ, José. O auge e a crise do “Novo Mercosul” no período pós-hegemônico (2003-2016). **Lua Nova**, vol. 112, p. 55-86, 2021.

BUSSO, Anabella; ZELIOVICH, Julieta. El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico? **Conjuntura Austral**, vol. 7, n. 37, p. 17-24, 2016.

CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. **Foro Internacional**, vol. 59, n.1, p. 47-88, 2019.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; Mutti, Regina. Pesquisa Qualitativa: Análise de Discurso *versus* Análise de Conteúdo. **Texto Contexto - Enfermagem**, vol. 15, n. 4, p. 679-684, 2006.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHANDRA, Alexander C. The Effects of Civil Society Organisation on Institutional Development and Community Building in the ASEAN Region. **Sentosa Roundtable Discussion for Asian Security**, p. 1-13, 2008.

CIA. **SEATO Report 1964-1965**, 2002. Disponível em: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP83-00036R001100170007-4.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CIDH. **ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (Terms of Reference)**, 2009. Disponível em: <https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/02/TOR-of-AICHR.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CIDH. **The Second Regional Consultation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)**, 2012. Disponível em:

<https://aichr.org/news/the-second-regional-consultation-of-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-aichr/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CIDH. **17th Meeting of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights**, 2015a. Disponível em: <https://aichr.org/news/17th-meeting-of-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CIDH. **Guidelines on the AICHR's Relations with Civil Society Organisations**, 2015b. Disponível em: https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/01/Guidelines_On_The_AICHRs_Relations_With_CSOs.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

CIORCIARI, John D. Indonesia's Diplomatic and Strategic Position under Yudhoyono. In: FIONNA, Ulla; NEGARA, Siwage Dharma; SIMANDJUNTAK, Deasy (org.). **Aspirations with limitations: Indonesia's Foreign Affairs under Susilo Bambang Yudhoyono**. Singapura: ISEAS, 2018.

CLARÍN. **Para o futuro ministro da Fazenda do Brasil, Mercosul e Argentina não são prioridade**, 2018. Disponível em: https://www.clarin.com/clarin-em-portugues/brasil/futuro-ministro-da-fazenda-do-brasil-merc-sul-argentina-nao-sao-prioridade_0_Uhridlsbm.html?srsId=AfmBOooSjCWTxhMfituLca8JBylp1eLyu-t2rak3dsiB-0Gw39mlwqe1. Acesso em: 03 mar. 2025.

CLOSA, Carlos. Mainstreaming regionalism. **EUI Working Paper RSCAS**, n. 12, 2015.

COBB, Roger; ELDER, Charles D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, vol. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COLLINS, Alan. A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations? **Contemporary Southeast Asia**, vol. 30, n.2, p. 313-331, 2008.

COOLEY, Alexander. Authoritarianism goes global: countering democratic norms. **Journal of Democracy**, vol. 26, n.3, p. 49-63, 2015.

COX, Robert. Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order. **Review of International Studies**, vol. 25, p. 3-28, 1999.

DAHL, Robert. A democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. **Political Science Quarterly**, vol. 109, n.1, p. 23-34, 1994.

DAHL, Robert. **On Democracy**. London: Yale University Press, 1998.

DAHL, Robert. Can International Organizations be democratic? A skeptic's view. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (org.). **Democracy's edge**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAVIES, Matthew. Regional organizations and enduring defective democratic members. **Review of International Studies**, vol. 44, n. 1, p. 174-191, 2018.

DEBRE, Maria J. The dark side of regionalism: how regional organizations help authoritarian regimes to boost survival. **Democratization**, vol. 28, n. 2, p. 1-20, 2020.

DEBRE, Maria J. Club of autocrats: Regional organizations and authoritarian survival. **The Review of International Organizations**, vol. 17, p. 485-511, 2021.

DEPARTMENT OF STATE OF UNITED STATES. **Southeast Asia Treaty Organization (SEATO)**, 2023. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/seato>. Acesso em: 03 mar. 2025.

DINGWERTH, Klaus; SCHMIDTKE, Henning; WEISE, Tobias. The rise of democratic legitimization: why international organizations speak the language of democracy. **European Journal of International Relations**, p. 1-28, 2019.

DIPLOMACY TRAINING PROGRAM. **Yuyun Wahyuningrum**, 2024. Disponível em: <https://dtp.org.au/community/yuyun-wahyuningrum/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

DRAJAT, Gibran Mahesa. Assessing Indonesia's Leadership in the Advancement of ASEAN Political Security Community under President Joko Widodo. **AEGIS: Journal of International Relations**, vol. 2, n. 2, p. 137-153, 2018.

DRUMMOND, Maria Claudia. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Universitas: Relações Internacionais**, vol. 9, n.1, p. 273-295, 2011.

DW. **Netherlands apologizes to Indonesia over war crimes**, 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/en/netherlands-apologizes-to-indonesia-over-war-crimes/a-60817847>. Acesso em: 03 mar. 2025.

EUA. **Background - Colombo Powers and SEATO**, 1954. Disponível em: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80R01443R000300010004-5.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

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

FENG, Huiyun. Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific: Lessons for the Epistemic Community. **Asia Policy**, vol. 13, n. 4, p. 60-66, 2018.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. **Governos, organizações sociais do campo e integração regional: um estudo da reunião especializada sobre agricultura familiar do Mercosul (REAF)**. 2017. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2017.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. **Para além do Comércio: Participação e a Agenda Social do Mercosul**, 2022a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=i79bUTCmCNg>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. Spill-around in Mercosur in the 2000s: the development of channels for civil society participation. **Desenvolvimento em Debate**, vol. 10, n. 2 p. 49-67, 2022b.

FIORAMONTI, Lorenzo; MATTHEIS, Frank. Is Africa Really Following Europe? An Integrated Framework for Comparative Regionalism. **Journal of Common Market Studies**, vol. 54, n.3, p. 674-690, 2016.

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. **Journal of Common Market Studies**, vol. 44, n.3, p. 533-562, 2006.

FONSECA, Carlos da. “Deus está do nosso lado”: excepcionalismo e religião nos EUA. **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 1, p. 149-185, 2007.

FORUM-ASIA. **5th ASEAN People’s Assembly**, 2007. Disponível em: <https://forum-asia.org/5th-asean-peoples-assembly-voices-of-people-need-to-be-heard-in-a-regular-and-institutional-manner-6-4/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **Five civil society representatives rejected to meet ASEAN leaders**, 2009a. Disponível em: <https://forum-asia.org/five-civil-society-representatives-rejected-to-meet-asean-leaders-3/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **Civil society’s recommendations on the process to select AICHR representatives**, 2009b. Disponível em: <https://forum-asia.org/civil-societys-recommendations-on-the-process-to-select-aichr-representatives-3/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **Dialogue to achieve a people-oriented ASEAN needs to be ongoing, say civil society representatives**, 2011. Disponível em: <https://forum-asia.org/dialogue-to-achieve-a-people-oriented-asean-needs-to-be-ongoing-say-civil-society-representatives/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **Breaking the Silence and Unlocking Barriers for Human Rights Protection in ASEAN: A report on the Performance of the ASEAN Human Rights Mechanisms in 2015**, 2016a. Disponível em: [Breaking-The-Silence-AICHR-Performance-Report-2015.pdf](https://forum-asia.org/wp-content/uploads/2017/12/Performance-Report-AICHR-2016-FORUM-ASIA-2.pdf). Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **Have They Passed the litmus test? A Report on the performance of the ASEAN Human Rights Mechanisms in 2016**, 2016b. Disponível em: <https://forum-asia.org/wp-content/uploads/2017/12/Performance-Report-AICHR-2016-FORUM-ASIA-2.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **Reasonable doubt the journey within: A Report on the annual performance of the ASEAN Human Rights Mechanisms in 2017**, 2018a. Disponível em: <https://forum-asia.org/wp-content/uploads/2018/11/ASEAN-Human-Rights-Institution-Performance-Report-2017-Final-2-1.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **Open Letter to the Government of Indonesia**, 2018b. Disponível em: <https://forum-asia.org/open-letter-to-the-government-of-indonesia-submission-suggested-of-indicators-for-the-selection-of-the-representative-to-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-2019-2021-and/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FORUM-ASIA. **ASEAN: Engagement with civil society critical for promotion and protection of human rights**, 2021. Disponível em: <https://forum-asia.org/statement-asean-engagement-with-civil-society-critical-for-promotion-and-protection-of-human-rights/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule**, 2022. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

FRENKEL, Alejandro. “Muevan el mundo que me quiero subir”: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. **Informe de Coyuntura ORALC**, n. 2, p. 1-14, 2016.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). **Colombia Internacional**, n. 96, p. 177-207, 2018.

FREY, Bruno S; STUTZER, Alois. Strengthening the citizens’ role in international organizations. **International Organization**, vol. 1, p. 27-43, 2006.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.

FUCCILLE, Luís Alexandre; LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane Nitsch. **Para além do comércio: Mercosul, democracia e segurança regional**. **Lua Nova**, vol. 112, p. 217-250, 2021.

FUNAG. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo**, 2019. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1057>. Acesso em: 03 mar. 2025.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, 2005.

GERARD, Kelly. From the ASEAN People’s Assembly to the ASEAN Civil Society Conference: the boundaries of civil society advocacy. **Contemporary Politics**, vol. 19, n. 4, p. 411-426, 2013.

GERARD, Kelly. **ASEAN’s Engagement of Civil Society: Regulating Dissent**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014.

GERARD, Kelly. Explaining ASEAN’s Engagement of Civil Society in Policy-making: Smoke and Mirrors. **Globalizations**, vol. 12, n.3, p. 365-382, 2015.

GERARD, Kelly. Interpreting Legitimation Through Participation: The ASEAN Civil Society Conference. **Journal of Common Market Studies**, vol. 59, n. 2, p. 432-445, 2021.

GINDARSAH, Iis; PRIAMARIZKI, Adhi. **Indonesia's maritime doctrine and security concerns**. Policy report. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, p. 1-15, 2015.

GONZÁLEZ, Manuel Camilo; LIENDO, Nicolás Alejandro. La defensa colectiva de la democracia en América Latina: Por qué? Cómo?, Cuándo? **Análisis Político**, vol. 30, n. 91, p. 3- 17, 2017.

GODSÄTER, Andréas. Civil Society **Regionalization in Southern Africa**: the Cases of Trade and HIV/AIDS. Gothenburg: University of Gothenburg, 2013.

GOMIDE JUNIOR, Natanael. **Participação social em organizações internacionais**: o caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, 2020.

GOMIDE JUNIOR, Natanael. **Poderá a “nova onda rosa” produzir uma nova inflexão na agenda participativa?** São Paulo: Observatório de Regionalismo, 2022. Disponível em: <https://observatorio.repri.org/2022/12/06/odr-convida-podera-a-nova-onda-rosa-produzir-uma-nova-inflexao-na-agenda-participativa-no-mercosul-por-natanael-gomide-junior/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

GOMIDE JUNIOR, Natanael. Democracia e organizações internacionais regionais: uma análise do relacionamento entre a ASEAN e Mianmar. **Conjuntura Global**, vol. 12, n. 1, p. 85-103, 2023.

GRABENDORFF, Wolf. La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones. **Pensamiento Proprio**, vol. 42, p. 9-30, 2015.

GRANATO, Leonardo. **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. 2014. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

GRANATO, Leonardo. Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, vol. 10, n. 19, p. 9-29, 2019.

GRIGORESCU, Alexandru. Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations. **International Studies Quartely**, vol. 51, p. 625-648, 2007.

GRIGORESCU, Alexandru. **Democratic Intergovernmental Organizations?** Normative pressures and decision-making rules. Nova York: Cambridge University Press, 2015.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía. **Governance after Neoliberalism in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

GRZYWACZ, Anna. Recognising Indonesia's Actorness: Challenging and Contributing to Norm Diffusion. In: Kolmašová, Šárka; REBOREDO, Ricardo (org.). **Norm Diffusion Beyond the West: Agents and Sources of Leverage**. Cham: Springer Nature, p. 95-108, 2023.

HAACKKE, Jürgen. The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: Intramural challenges to the 'ASEAN way'. **The Pacific Review**, vol. 12, n.4, p. 581-611, 1999.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe**: political, social, and economic forces 1950-1957. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1958.

HAAS, Ernst B. **International Integration**: The European and the Universal Process. **International Organization**, vol. 15, n. 3, p. 366-392, 1961.

HAAS, Ernst B. **Beyond the nation-state**: functionalism and international organization. Stanford: Stanford University Press, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **The Crisis of the European Union**: a response. Cambridge: Polity Press, 2012.

HALPERIN, Sandra; HEAT, Oliver. **Political Research**: methods and practical skills. Oxford: Oxford University Press, 2012.

HARA, Abubakar Eby. The struggle to uphold a regional human rights regime: the winding role of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 62, n. 1, p. 1-19, 2019.

HAWKIS, Darren. Protecting Democracy in Europe and the Americas. **International Organization**, vol. 62, n.3, p. 373-403, 2008.

HEIDHUES, Mary Somers. **Southeast Asia**: a concise history. London: Thames & Hudson, 2000.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrick. The New Regionalism Approach. **Politeia**, vol. 17, n.3, p. 1-18, 1998.

HETTNE, Björn. Beyond the 'new' regionalism. In: PAYNE, Anthony (org.). **Key Debates in New Political Economy**. London: Routledge, 2006.

HEURLIN, Christopher. Governing Civil Society: The Political Logic of NGO-State Relations Under Dictatorship. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, vol. 21, n.2, p. 220-239, 2010.

HIRST, Monica. La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. **Estudos Avançados**, vol. 10, n.27, p. 217-250, 1996.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro. **Scielo Preprints**, 2022.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Mercosur between resilience and disintegration. *In*: NOLTE, Detlef; WEIFFEN, Brigitte. **Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective**. London: Routledge, 2020.

HSIEN-LI, Tan. **The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

HULSE, Merran; GÜRTH, Lisa; KAVSEK, Helena; STAUBER, Verena; WEGNER, Daniel; WEINREICH, Jan. **Civil Society Engagement in Regional Governance: a Network Analysis in Southern Africa**. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2018.

HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies**, vol. 21, n. 4, p. 331-358, 1995.

HURRELL, Andrew. One World? Many Worlds? The place of regions in the study of International Society. **International Affairs**, vol. 83, n.1, 2007.

IGARASHI, Seiichi. The New Regional Order and Transnational Civil Society in Southeast Asia: Focusing on Alternative Regionalism from below in the Process of Building the ASEAN Community. **World Political Science Review**, vol. 7, n.1, p. 1-31, 2011.

IKENBERRY, Gilford John. The end of liberal international order? **International Affairs**, vol. 94, n. 1, p. 7-23, 2018.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 11, n. 30, p. 139-166, 1995.

INDEC. **Población**, 2024. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

INDONESIA. **Long-term National Development Plan of 2005-2025**, 2005. Disponível em: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/LONG-TERM%20NATIONAL%20DEVELOPMENT%20PLAN%20OF%202005-2025%20%28EN%29.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

INOUCHI, Takashi. Asian-style democracy? *In*: INOUCHI, Takashi; NEWMAN, Edward; KEANE, John (org.). **The changing nature of democracy**. Tóquio: United Nations University Press, 1998, p. 173-181.

INTERNATIONAL COUNCIL ON SOCIAL WELFARE. **Annual Report 2007**, 2007. Disponível em: https://www.icsw.org/images/docs/AnnualReports/ICSW_AnnualReport_2007.doc. Acesso em: 03 mar. 2025.

IPPDH. **Lineamientos para el Plan Estratégico 2010-2012**, 2010. Disponível em: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/06/IPPDH_Plan-Estrategico_final.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

IPPDH. **Informe anual 2015**, 2015. Disponível em: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/01/Balanco_2015_final_web_baja.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

IPPDH. **Informe anual 2016**, 2016. Disponível em: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Informe_gestion_2016_2.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

IRVINE, Roger. The Formative Years of ASEAN: 1967-1975. In: BROINOWSKI, Alison (org.). **Understanding ASEAN**. London: The Macmillan Press, p. 8-36, 1982.

JAYASURIYA, Kanishka; RODAN, Garry. Beyond Hybrid Regimes: more participation, less contestation in Southeast Asia. **Democratization**, vol. 14, n. 5, p. 773-794, 2007.

JEMADU, Aleksius; LANTANG, Floranesia. Contested interpretations of Indonesia's International Leadership in the foreign policy of president Susilo Bambang Yudhoyono and Joko Widodo. **Journal of ASEAN Studies**, vol. 9, n. 2, p. 199-217, 2021.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. **The Politics of Attention**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

JUNG, Kim Dae. Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values. **Foreign Affairs**, vol. 73, n. 6, p. 189-194, 1994.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Passado, presente e futuro do Mercosul. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, vol. 16, n. 30, p. 12-31, 2021.

KARIM, Moch Faisal. Role conflict and the limits of state identity: the case of Indonesia in democracy promotion. **The Pacific Review**, vol. 30, n. 3, p. 385-404, 2017.

KATSUMATA, Hiro. The Role of ASEAN Institutes of Strategic and International Studies in Developing Security Cooperation in the Asia-Pacific Region. **Asian Journal of Political Science**, vol. 11, n. 1, p. 93-111, 2003.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. London: Cornell University Press, 1998.

KELLER-NABBS, Greta. Reforming Indonesia's Foreign Ministry: Ideas, Organization and Leadership. **Contemporary Southeast Asia**, vol. 35, n. 1, p. 56-82, 2013.

KELSALL, Michelle Staggs. The New ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Toothless Tiger or Tentative First Step? **Analysis from the East-West Center**, n. 90, 2009.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa. The promise of institutionalist theory. **International Security**, vol. 20, n. 1, 1995.

KEOHANE, Robert O. Global Governance and Legitimacy. **Review of International Political Economy**, vol. 18, n.1, p. 99-109, 2011.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**: scientific inference in qualitative research. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 2014.

KISSLING, Claudia. The Evolution of CSOs' Legal Status in International Governance and Its Relevance for the Legitimacy of International Organizations. *In*: STEFFEK, Jens; KISSLING, Claudia; NANZ, Patrizia. **Civil Society Participation in European and Global Governance**: A Cure for the Democratic Deficit? New York: Palgrave Macmillan, p. 30-52, 2008.

KOH, Tommy; MANALO, Rosario; WOON, Walter. **The making of the ASEAN Charter**. Toh Tuck Link: World Scientific Publishing, 2009.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The Rational Design of International Institutions. **International Organization**, vol. 55, n. 4, p. 761-799, 2001.

LA DIARIA. **Por primera vez no habrá cumbre social del Mercosur, por cuestiones de "seguridad"**, 2017. Disponível em: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/por-primera-vez-no-habra-cumbre-social-del-mercursos-por-cuestiones-de-seguridad/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

LAREDO, Iris Mabel. Trasfondo político de la integración económica. **Aportes para la integración latino-americana**, vol. 1, n.1, p. 99-112, 1995.

LATINOBARÓMETRO. **Conocimiento del Mercosur**, 2015. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 03 mar. 2025.

LATINOBARÓMETRO. **Apoyo a la democracia**, 2020. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 03 mar. 2025.

LOMBAERDE, Philippe de; SÖDERBAUM, Fredrick; LANGENHOVE, Luk Van; BAERT, Francis. The problem of comparison in comparative regionalism. **Review of International Studies**, vol. 36, n. 3, p.731-753, 2010.

LOCKARD, Craig. **Southeast Asia in World History**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

LUXEMBOURG CENTRE CONTEMPORARY AND DIGITAL HISTORY. **Final Communiqué of the Asian-African Conference of Bandung**, 1955. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_asian_african_conference_of_bandung_24_april_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html. Acesso em: 03 mar. 2025.

MAJONE, Giandomenico. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. **European Law Journal**, vol. 4, n.1, p. 5-28, 1998.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In: LAURSEN, Finn (org.). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003, p. 53-73.

MALAMUD, Andrés. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, vol. 18, n.3, p. 421-436, 2005.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical view for Latin America. **Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, vol. 37, p. 115-134, 2007.

MALAMUD, Andrés. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones Internacionales**, n. 15, p. 113-138, 2010.

MALAMUD, Andrés; VIOLA, Eduardo. Multipolarity is in, multilateralism out: rising minilateralism and the downgrading of regionalism. In: NOLTE, Detlef; WEIFFEN, Brigitte. **Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective**. London: Routledge, 2020.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Mercosul: a emergência de uma nova sociedade. **Estudos de Sociologia**, n.12, p. 169-201, 2002.

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

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

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 64, n.2, p. 1-19, 2021a.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MENEZES, Roberto Goulart. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova**, vol. 112, p. 147-179, 2021b.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos. **Revista Lua Nova**, vol. 112, p. 15-54, 2021.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas Sociais e Participação Social: a constituição de uma esfera pública no Mercosul. In: IPEA (org.). **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: IPEA, 2011, p. 65-71.

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

MCKEON, Nora. **The United Nations and Civil Society: legitimating global governance – whose voice?** London: Zed Books, 2009.

MEARSHEIMER, John J. Bound to Fail: the Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, vol. 43, n.4, p. 7-50, 2019.

MERCOCIUDADES. **Cumbre Social del Mercosur reafirma importancia de la integración para el desarrollo integral de los pueblos**, 2016. Disponível em: <https://mercociudades.org/cumbre-social-del-mercursos-reafirma-importancia-de-la-integracion-para-el-desarrollo-integral-de-los-pueblos/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Decisión CMC n° 16/2002**, 2002. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12755_DEC_016-2002_ES_Secret%20T%C3%A9cnica_Acta%201_02.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **XXX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común**, 2006. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/7952_CMC_2006_ACTA01_ANE04_DI02_ES_InformeFCES.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul (XXXII CMC)**, 2007. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/3228_CMC_2007_ACTA01_COMMUNICADO_PT_EstadosPartes.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul (XXXVI CMC)**, 2008. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/3066_CMC_2008_ACTA02_COMMUNICADO_PT_EstadosPartes.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Decisión CMC n. 14/2009**, 2009. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10076_DEC_014-2009_ES_InstitutoPolPubDDHH.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **XL Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común**, 2010a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/36757_CMC_2010_ACTA02_ANE03_DI06_PT_Relat%C3%B3rio%20PPTB%202010.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Decisión CMC n. 65/2010**, 2010b. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780_DEC_065-2010_ES_Unidad%20apoyo%20Participacion%20Social.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **LXXXV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común**, 2011. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/doctrabajos/40926_GMC_2011_ACTA03_ANE17_DT21_PT_P.DEC.FundoParticipSocial.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Decisión CMC n. 56/2012**, 2012a. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318_DEC_056-2012_ES_Cumbre%20Social.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul (XLIV CMC)**, 2012b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/47337_Comunicado%20Conjunto%20de%20EEPP_.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Resolución GMC n. 19/2013**, 2013a. Disponível em: [50200_RES_019-2013_ES_DesigCoordUPSDec20-02.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/47337_Comunicado%20Conjunto%20de%20EEPP_.pdf). Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **XCII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común**, 2013b. Disponível em: [49650_GMC_2013_ACTA02_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/47337_Comunicado%20Conjunto%20de%20EEPP_.pdf). Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Informe escrito para la XLVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común**, 2014. Disponível em: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/55705_NOTA%20ARGM-UPS-062-2014%20Informe%20UPS%20\(1\).pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/55705_NOTA%20ARGM-UPS-062-2014%20Informe%20UPS%20(1).pdf). Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Decisión CMC n. 10/2015**, 2015a. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/91063_DEC_010-2015_ES_OrganizyMovSociales_Act.%201.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **XLVIII CMC/DI n. 01/15**, 2015b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/58067_CMC_2015_ATA01_ANEO3_DI01_PT_Relat%C3%B3rioPPTB2015_d.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Decisión CMC n. 23/2015**, 2015c. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58052_DEC_023-2015_ES_Perf%20Com%20y%20Eco.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Informe al Consejo del Mercado Común**, 2015d. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/57992_CMC_2015_ATA01_ANEO5_DI03_ES_S%C3%ADntesisGesti%C3%B3n-ene-jul2015-UPS.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **XI Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común**, 2016. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/64425_CMC_2016_ACTA01-Ext_ES.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **LI CMC - Relatório de atividades Presidência *pro tempore* brasileira 2017**, 2017a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/67254_CMC_2017_ACTA02_ANEO3_PT_DI06%20Relat%C3%B3rio%20PPTB%202017_d.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur**, 2017b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/66029_Proyecto%20Comunicado%20Conjunto%20Presidentes%20EP_ES.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Decisión CMC n. 30/2017**, 2017c. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67211_DEC_030-2017_PT_Fortalecimiento%20da%20UPS.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **LIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común - Acta n. 02/2018**, 2018. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/71283_CMC_2018_ACTA02_AN_E03_ES_DI08%20InformePPTU.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **LV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común - Acta n. 02/2019**, 2019a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/75393_Foros%20Inactivos_Estructura_PT.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **XXIII Reunião Ordinária do Grupo de Assuntos Jurídicos e Institucionais do Mercosul (GAIM) - Ata n. 03/2019**, 2019b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/74397_GAIM_2019_ACTA03_PT.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur**, 2019c. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/75384_Comunicado%20Conjunto%20Estados%20Partes_ES.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MERCOSUR. **LV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común - Acta n. 02/2019**, 2019d. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/75367_CMC_2019_ACTA02_AN_E03_PT_DI12InformePPTB.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. A trajetória da participação social no Mercosul: o impasse entre a sociedade civil e o Estado nos últimos trinta anos. **Oikos**, vol. 20, n.3, p. 114-132, 2021.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

MITRANY, David. The Functional Approach to World Organization. **International Affairs**, vol. 24, n. 3, p. 350-363, 1948.

MORADA, Noel. APA and Track 2½ Diplomacy: The Role of the ASEAN People's Assembly in Building an ASEAN Community. In: KATSUMATA, Hiro; TAN, See Seng (org.). **People's ASEAN and Governments' ASEAN**. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies, p. 58-66, 2007.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, vol. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Reassessing Legitimacy in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, vol. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.

MORAVCSIK, Andrew. Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. **Government and Opposition**, vol. 39, n.2, p. 336-363, 2004.

MORAVCSIK, Andrew. The European Constitutional Compromise and the legacy of neofunctionalism. **Journal of European Public Policy**, vol. 12, n. 2, p. 1-37, 2005.

MORAVCSIK, Andrew. The myth of Europe's 'democratic deficit'. **Intereconomics**, vol. 43, n.6, p. 331-340, 2008.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (org.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MUNRO, James. The relationship between the origins and regime design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). **The International Journal of Human Rights**, vol. 15, n. 8, p. 1185-1214, 2011.

NANDA, Bima Jon; PERMATA, Inda Mustika. Persistent norm entrepreneur: Indonesia strategy as 'homegrown' democracy promoter in Southeast Asia region. **Asian Journal of Political Science**, vol. 31, n. 3, p. 329-350, 2023.

NANDYATAMA, Randy W. **Indonesian Civil Society and Human Rights Advocacy in ASEAN: power and normative struggles**. Singapore: Springer Nature, 2021.

NANZ, Patrizia; STEFFEK, Jens. Global Governance, Participation and the Public Sphere. **Government and Opposition**, p. 314-335, 2004.

NANZ, Patrizia; STEFFEK, Jens. Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies. **Acta Politica**, vol. 40, p. 368-383, 2005.

NARINE, Shaun. ASEAN and the Aftermath: The Consequences of the East Asian Economic Crisis. **Global Governance**, vol. 8, p. 179-194, 2002.

NARINE, Shaun. Asia, ASEAN and the question of sovereignty: the persistence of non-intervention in the Asia-Pacific. In: BEESON, Mark; STUBBS, Richard (org.). **Routledge Handbook of Asian Regionalism**. London: Routledge Taylor & Francis Group, p. 55-65, 2012.

NEHER, Clark D. Asian Style Democracy. **Asian Survey**, vol. 34, n. 11, p. 949-961, 1994.

NESADURAI, Helen E. S. The ASEAN People's Forum (APF) as authentic social forum. In: BEESON, Mark; STUBBS, Richard (org.). **Routledge Handbook of Asian Regionalism**. London: Routledge, p. 166-175, 2012.

NODAL - Noticias de América Latina y el Caribe. **Por primera vez no habrá cumbre social del Mercosur, por cuestiones de "seguridad"**, 2017. Disponível em: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/por-primera-vez-no-habra-cumbre-social-del-mercosur-por-cuestiones-de-seguridad/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

NOLTE, Detlef; WEIFFEN, Brigitte. How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 64, n. 2, p. 1-21, 2021.

NOLTE, Detlef. Regional governance from a Comparative Perspective. In: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, Víctor (org.). **Economy, Politics and Governance Challenges**. Nova Science Publishers, 2016.

NYE JUNIOR, Joseph. Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable. **Foreign Affairs**, vol. 80, n.4, p. 2-6, 2001.

ONUKEI, Janina. Para onde caminha o Mercosul? **Revista Múltipla**, vol. 6, p. 99-109, 1999.

PANIKKAR, Kalavam Madhava. **Asia and Western dominance**: a survey of the Vasco da Gama Epoch of Asian history 1498-1945. London: George Allen & Unwin, 1959.

PERKINS, Richard; NEUMAYER, Eric. The organized hypocrisy of ethical foreign policy: Human rights, Democracy and Western arms sales. **Geoforum**, vol. 41, n. 2, p. 247-256, 2010.

PERROTTA, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In: LLENDERROZAS, Elsa (org.). **Teoría de Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: EUDEBA, 2013, p. 197-252.

PHILIPPINES. **Address of President Macapagal at the opening ceremonies of the summit conference**, 1963a. Disponível em: <https://www.officialgazette.gov.ph/1963/07/30/address-of-president-macapagal-at-the-opening-ceremonies-of-the-summit-conference/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

PHILIPPINES. **Manila Accord**, 1963b. Disponível em: <https://www.officialgazette.gov.ph/1963/07/31/the-philippine-claim-to-a-portion-of-north-borneo-manila-accord/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

PHILIPPINES. **Joint statement between the Republic of the Philippines, the Republic of Indonesia and the Federation of Malaysia signed at Manila**, 1963c. Disponível em: <https://www.officialgazette.gov.ph/1963/08/05/the-philippine-claim-to-a-portion-of-north-borneo-joint-statement-between-the-republic-of-the-philippines-the-republic-of-indonesia-and-the-federation-of-malaysia-signed-at-manila-august-5-1963/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

POPPER, Karl. **The logic of scientific discovery**. Nova York: Routledge Classic, 2002.

PT. **Programa de Governo 2002**, 2002. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2002-14.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

RAHMAN, Serina. Orienting ASEAN toward its people: enabling engagement with local NGOs. **RSIS Working Paper**, n. 298, p. 1-20, 2016.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Demandas sociais, política externa e regionalismo. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.20, p. 5-19, 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; LUCIANO, Bruno Theodoro. Regional (dis)integration beyond governments: A comparison in social and civil society participation between Mercosur and SADC. **International Area Studies Review**, vol. 24, n. 1, p. 18-34, 2021.

RAMOS, Hugo Daniel. Preferencias políticas en el campo de la integración regional (MERCOSUR) y políticas económicas. El caso del Frente Para la Victoria en Argentina (2003-2007). **Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**, vol. 5, p. 40-55, 2016.

RATTANASEVEE, Pattharapong. Leadership in ASEAN: The Role of Indonesia reconsidered. **Asian Journal of Political Science**, vol. 22, n. 2, p. 113-127, 2014.

REIMANN, Kim D. A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs. **International Studies Quarterly**, vol. 50, p.45-67, 2006.

RENSHAW, Catherine. **Human Rights and Participatory Politics in Southeast Asia**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2019.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na Ciência Política Comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011.

RIGGIROZZI, Pía. **Region, regioness and regionalism in Latin America**. LATN Working Paper, 2010.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: the Case of Latin America**. London: Springer, 2012.

RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post hegemónico en América Latina. In: SERBIN, Andrés; MARTINEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (org.). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

ROBERTS, Christopher B.; WIDYANINGSIH, Erlina. Indonesian Leadership in ASEAN: Mediation, Agency and Extra-Regional Diplomacy. In: ROBERTS, Christopher B.; HABIR, Ahmad D.; SEBASTIAN, Leonard C. (org.). **Indonesia’s Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

ROMÃO, Wagner. **O desmonte da participação social sob Bolsonaro**, 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2yy_rmvuej0. Acesso em: 03 mar. 2025.

ROMO, Héctor Guillén. De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina. **Comercio Exterior**, vol. 51, n.5, p. 359-369, 2001.

ROSAMOND, Ben. Globalisation, **Change and European Integration**. Paper. Fifth Biennial International Conference of ECSA. Seattle: 1997.

ROSYIDIN, Mohamad. Promoting a home-grown democracy: Indonesia’s approach of democracy promotion in the Bali Democracy Forum (BDF). **Asian Journal of Political Science**, vol. 28, n. 3, p. 312-333, 2020.

ROSYIDIN, Mohamad; PATTIPEILOHY, Shary Charlotte H. Regionalism under challenge: Ideas and Joko Widodo's Foreign Policy towards ASEAN, 2014-2019. **Journal of ASEAN Studies**, vol. 8, n. 2, p. 147-172, 2020.

ROTHER, Stefan. ASEAN Civil Society under the Myanmar chairmanship. **GIGA Focus International Edition**, 2014.

RUDDIN, Lee Peter. You Can Generalize Stupid! Social Scientists, Bent Flyvbjerg, and Case Study Methodology. **Qualitative Inquiry**, vol. 12, n. 4, p. 797-812, 2006.

RUFFA, Chiara. Case Study Methods: Case Selection and Case Analysis. In: CURINI, Luigi; FRANZESE, Robert (org.). **Research Methods in Political Science and International Relations**. London: SAGE, 2020.

RUHLMAN, Molly. **Who participates in global governance?** States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.

RÜLAND, Jürgen. Deepening ASEAN cooperation through democratization? The Indonesian legislature and foreign policymaking. **International Relations of the Asia-Pacific**, vol. 9, n.3, p. 373-402, 2009.

RÜLAND, Jürgen. The limits of democratizing interest representation: ASEAN's regional corporatism and normative challenges. **European Journal of International Relations**, vol. 20, n. 1, p. 237-261, 2014.

RÜLAND, Jürgen. Democratizing Foreign-Policy Making in Indonesia and the Democratization of ASEAN: A Role Theory Analysis. **TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia**, vol. 5, n. 1, p. 49-73, 2017.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (org.). **Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas**. Buenos Aires: Catálogos S.R.I., 2011.

RUSSO, Sebastián. En busca del dinamismo pragmático: la política exterior de Alberto Fernández (2019-2022). **Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI)**, p. 99-117, 2022.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (org.). **Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Proprio**, vol. 44, p. 29-76, 2016.

SANAHUJA, José Antonio. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. In: MESA, Manuela (org.). **Ascenso del**

nacionalismo y el autoritarismo en sistema internacional. Madrid: Fundación Cultura de Paz, 2019.

SANCHEZ, Michelle Ratton. Is There Any Room for Input and Control Legitimacy by Civil Society in Mercosur? *In*: HOFFMANN, Andrea Ribeiro; VLEUTEN, Anna Van der (org.). **Closing or Widening the Gap?** Legitimacy and Democracy of Regional International Organizations. Hampshire: Ashgate, p. 117-133, 2007.

SANTOS, Leandro Wolpert dos; LEÃO, André Pimentel Ferreira; ROSA, Jonathan Raphael Vieira. Explaining the changes in Brazilian Foreign Policy towards South America under Michel Temer's Administration (2016-2018): the return to the logic of Open Regionalism. **Contexto Internacional**, vol. 43, n. 3, p. 489-513, 2021.

SARAIVA, Miriam. **Encontros e desencontros:** o lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Bom. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, vol. 25, n. 50, p. 81-97, 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, vol. 64, p. 117-137, 2019.

SCHARPF, Fritz W. Economic integration, democracy and the welfare state. **Journal of European Public Policy**, vol. 4, n.1, p. 18-36, 1997.

SCHMITTER, Phillippe C. A experiência da integração Europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, n. 80, p. 9-44, 2010.

SERBIN, Andrés. New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap? *In*: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism:** The Case of Latin America. London: Springer, p. 147-165, 2012.

SEVERINO, Rodolfo C. **Southeast Asia in the search of an ASEAN Community:** insights from the former ASEAN Secretary-General. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2006.

SEVERINO, Rodolfo C. ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration. **Contemporary Southeast Asia**, vol. 29, n.3, p. 406-423, 2007.

SHIGEMASA, Kimikazu. Long Process of trust building in Southeast Asia: ASEAN, Civil Society and Human Rights. *In*: SHAROM, Azmi (org.). **Defying the impasse:** human rights and peace in Southeast Asia. Bangkok: Southeast Asian Human Rights Studies Network, 2013.

SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **Las Cumbres Sociales del Mercosur I:** historia y acervo. Montevideo: UPS, 2016.

SÖDERBAUM, Fredrik. **The Political Economy of Regionalism:** The Case of Southern Africa. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

SÖDERBAUM, Fredrik. Rethinking Regions and Regionalism. **Georgetown Journal of International Affairs**, vol. 14, n. 2, p. 9-18, 2013.

SÖDERBAUM, Fredrik. Early, Old New and Comparative Regionalism: the scholarly development of the field. **KFG Work Paper Series**, n. 64, p. 1-27, 2015.

STEFFEK, Jens; NANZ, Patrizia. Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance. *In*: STEFFEK, Jens; KISSLING, Claudia; NANZ, Patrizia. **Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?** New York: Palgrave Macmillan, p. 1-29, 2008.

STEFFEK, Jens. Explaining cooperation between IGOs and NGOs – push factors, pull factors, and the policy cycle. **Review of International Studies**, vol. 39, n. 4, p. 993-1013, 2013.

STODDARD, Edward. Authoritarian regimes in democratic regional organizations? Exploring regional dimensions of authoritarianism in an increasingly democratic West Africa. **Journal of Contemporary African Studies**, vol. 35, n.4, p. 468-486, 2017.

STONE, Diane. The ASEAN-ISIS Network: Interpretative Communities, Informal Diplomacy and Discourses of Region. **Minerva**, vol. 49, p. 241-262, 2014.

SUBRAMANIAM, Surain. The Asian Values Debate: Implications for the Spread of Liberal Democracy. **Asian Affairs: An American Review**, vol. 27, n. 1, p. 19-35, 2000.

SUKMA, Rizal. Political Development: a democracy agenda for ASEAN? *In*: EMMERSON, Donald K. (org.). **Hard Choices: security, democracy, and regionalism in Southeast Asia**. Singapura: ISEAS, 2009.

SUKMA, Rizal. Do New Democracies Support Democracy? Indonesia finds a new voice. **Journal of Democracy**, vol. 22, n. 4, p. 110-123, 2011.

SUNARTI, Linda. Never Ending Brotherhood? Seeking Peace Solutions of Indonesia-Malaysia Confrontation, 1963-1966. **Tawarikh - Journal of Historical Studies**, vol. 8, n. 2, p. 229-242, 2017.

TALLBERG, Jonas; JÖNSSON, Christer. Transnational Actor Participation in International Institutions: Where, Why, and with What Consequences? *In*: JÖNSSON, Christer; TALLBERG, Jonas. (org.) **Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explications and Implications**. London: Palgrave Macmillan, p. 1-21, 2010.

TALLBERG, Jonas. Transnational Access to International Institutions: Three Approaches. *In*: JÖNSSON, Christer; TALLBERG, Jonas. (org.). **Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explications and Implications**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

TALLBERG, Jonas; SOMMERER, Thomas; SQUATRITO, Theresa; JÖNSSON, Christer. Explaining the Transnational Design of International Organizations. **International Organization**, vol. 68, n.4, 2014.

TALLBERG, Jonas; SOMMERER, Thomas; SQUATRITO, Theresa. Democratic memberships in international organisations: Sources of institutional design. **The Review of International Organizations**, vol. 11, p. 59-87, 2016.

TALLBERG, Jonas; ZÜRN, Michael. The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework. **The Review of International Organizations**, vol. 14, p. 581-606, 2019.

THE ECONOMIST. **Democracy Index 2022**: Frontline democracy and the battle for Ukraine, 2022. Disponível em: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

THIO, Li-ann. Implementing Human Rights in ASEAN Countries: “Promises to keep and miles to go before I sleep”. **Yale Human Rights and Development Law Journal**, vol. 2, n.1, p. 1-86, 1999.

TIMOR-LESTE. **Timor-Leste making all necessary preparations for ASEAN membership**, 2016. Disponível em: <https://timor-leste.gov.tl/?p=14835&lang=en>. Acesso em: 03 mar. 2025.

TSEBELIS, George; CHRISTOPHE, Micheline. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

URWIN, Derek W. The European Community: From 1945 to 1985. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (org.). **European Union Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 1-11.

VADELL, Javier A.; GIACCAGLIA, Clarissa. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro Internacional**, vol. 60, n.3, p. 1041-1080, 2020.

V-Dem Institute. **Democracy Report 2022**: Autocratization Changing Nature?, 2022. Disponível em: https://v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. Santiago: CEPAL, 2007.

VENEZUELA. **XXI Cumbre Social del Mercosur culmina con éxito en Caracas**, 2016. Disponível em: <https://www.venez.pl/xxi-cumbre-social-del-mercosur-culmina-con-exito-en-caracas/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. **Los rostros del Mercosur**. El difícil camino de lo comercial a lo societal, p. 183-228, 2001.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **The Challenges for Building Regional Integration in the Global South: The case of Brazilian Foreign Policy towards Mercosur.** Switzerland: Springer Nature, 2022.

VLEUTEN, Anna Van Der; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC. **Journal of Common Market Studies**, vol. 48, n.3, p. 737-758, 2010.

WAHYUNINGRUM, Yuyun. **The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origins, Evolution and the Way Forward.** Stockholm: International IDEA, 2014.

WILSON CENTER. **Agenda Compiled by the Joint Secretariat of the Asian-African Conference**, 1955. Disponível em: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/agenda-compiled-joint-secretariat-asian-african-conference>. Acesso em: 03 mar. 2025.

WEISE, Tobias. Assessing the Opening of Intergovernmental Organizations: making sense of norm based explanations. **ECPR General Conference**, 2011.

WENDT, Alexander. On Constitution and Causation in International Relations. **Review of International Studies**, vol. 24, n. 5, p. 101-118, 1998.

WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. Introducing the Mosaic of Integration Theory: Its Past, Present and Future. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (org.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

YAZID, Mohd Noor Mat. The Malaysian Federation in 1963 and the Indonesia-Malaysia Confrontation: An Analysis of the Bipolar International System. **Romanian Journal of History and International Studies**, vol. 3, n. 2, p. 185-211, 2016.

YELLEN, Jeremy A. **The Greater East Asia Co-prosperity sphere: when total empire met total war.** London: Cornell University Press, 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting** (org.). Massachusetts: Edward Elgar, 2016.

ZWARTJES, Marieke; LANGENHOVE, Luk Van; KINGAH, Stephen; MAES, Léonie. Determinants of regional leadership: is the European Union a leading regional actor in peace and security? **Southeast European and Black Sea Studies**, vol. 12, n. 3, p. 393-405, 2012.