

Evolução Institucional da Participação Social no Mercosul: Análise de uma Experiência Interrompida

Evolución Institucional de la Participación Social en el Mercosur: Análisis de una Experiencia Interrumpida

Institutional Evolution of Social Participation in the Mercosur: Assessment of an Interrupted Experience

Carolina Albuquerque Silva¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54047

Recebido em: 20/07/2020
Aprovado em: 30/09/2020

Resumo: Os anos 2000-2015 foram marcados pelo engajamento de governos e movimentos sociais nos processos de integração na América Latina, particularmente na América do Sul, o que resultou em iniciativas como ALBA, UNASUL E CELAC. Já o MERCOSUL teve sua agenda de negociações ampliada e buscou-se adicionar conteúdo social e político a seu caráter eminentemente comercial. Neste cenário, ganhou importância o debate sobre a atuação da sociedade civil nas relações internacionais e seu acesso aos processos de decisão das estratégias de inserção regional de seus países. Este artigo trata de situar, a partir das abordagens teóricas do regionalismo pós-liberal/anti-hegemônica e do novo transnacionalismo, como se desenvolveu esse debate no âmbito do MERCOSUL, a partir da análise da evolução institucional da participação social no bloco. Para tanto, além da leitura da bibliografia especializada, foi realizada pesquisa junto aos documentos oficiais do MERCOSUL referentes às iniciativas descritas. O artigo conclui que a valorização de políticas sociais e participativas se deveu à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980-1990, a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e a emergência de novos atores sociais no cenário regional.

Palavras-chave: MERCOSUL; Participação Social; Políticas Sociais.

¹ Universidade de Brasília (ELA/UnB) – E-mail: carolina.albuquerque@gmail.com.

Resumen: Los años 2000-2015 fueron marcados por el involucramiento de gobiernos y movimientos sociales en los procesos de integración en América Latina, particularmente en América del Sur, lo que resultó en iniciativas como ALBA, UNASUR Y CELAC. El MERCOSUR, por su parte, amplió su agenda de negociaciones y buscó agregar contenido social y político a su carácter eminentemente comercial. En este escenario, ha cobrado relevancia el debate sobre el papel de la sociedad civil en las relaciones internacionales y su acceso a los procesos de toma de decisiones para las estrategias de inserción regional en sus países. Este artículo busca situar, desde los enfoques teóricos del regionalismo posliberal/antihegemónico y del nuevo transnacionalismo, cómo se desarrolló este debate en el MERCOSUR, a partir del análisis de la evolución institucional de la participación social en el bloque. Para ello, además de la lectura de la bibliografía especializada, se realizó una investigación en los documentos oficiales del MERCOSUR sobre las iniciativas descritas. El artículo concluye que la valorización de las políticas sociales y participativas se debió a la combinación de tres factores centrales: el agotamiento de las políticas neoliberales hegemónicas en los años 1980-1990; el ascenso de gobiernos de izquierda y centroizquierda y la aparición de nuevos actores sociales en el escenario regional.

Palabras claves: MERCOSUR; Participación Social; Política Social.

Abstract: The years 2000-2015 were marked by the engagement of governments and social movements in the regional integration processes in Latin America, particularly in South America, which resulted in initiatives such as ALBA, UNASUL and CELAC. In the case of MERCOSUR, new social and political contents were added to its eminently commercial agenda. This scenario highlighted the debate on the role of civil society in international relations and its access to the decision-making processes related to the regional insertion strategies of its countries. This article aims to contribute to this debate by analyzing the institutional evolution of civil society participation within the structures of MERCOSUR from the theoretical approaches of post-liberal/anti-hegemonic regionalism and the new transnationalism. For this purpose, in addition to making use of the specialized bibliography, a research in the official documents of MERCOSUR was carried out. The article concludes that the prioritization of social and participatory policies is connected to three central factors: the exhaustion of hegemonic neoliberal policies in the 1980-1990s; the rise of left and center-left governments, and the emergence of new social actors on the regional scenario.

Keywords: MERCOSUR; Social Participation; Social Policies.

1. Apresentação

Durante os quinze primeiros anos do século 21, a América Latina e, particularmente, a América do Sul, testemunharam mudanças políticas relacionadas à uma tentativa de reação aos impactos recessivos do modelo econômico neoliberal que prevaleceu na região durante a década de 1990. Este movimento foi marcado pela eleição de forças políticas de esquerda, centro-esquerda ou progressistas, considerando-se as

eleições presidenciais na Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006) e Paraguai (2008).

Na esfera regional, estes governos mostraram-se comprometidos, em diferentes graus, a aumentar a autonomia da região em relação ao sistema mundial. Surgiram novos projetos institucionais de integração – a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), criada em 2004, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008 e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011. Em contraposição a projetos regionais anteriores, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de 1980 e a Comunidade Andina de Nações (CAN), de 1996, esses novos organismos deram relevo a temas não especificamente comerciais, relacionados aos campos da geopolítica, infraestrutura e políticas sociais.

Este movimento conformou uma tendência que, no início dos anos 2000, abrangeu também o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que foi criado, em 1991, como um acordo fundamentalmente comercial, como o próprio nome indicava. Dentre os organismos de integração em funcionamento na região, foi justamente o MERCOSUL, e não os organismos recém-criados, que apresentou, no período analisado, a maior evolução no que concerne à institucionalização de instrumentos de participação social.

Entre 2004 a 2015, novos espaços de interação com as organizações e movimentos sociais regionais foram criados, como a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL, modificando a arquitetura institucional inicial do organismo. Estas iniciativas surgiram no mesmo período em que se multiplicaram as negociações ligadas a políticas sociais em áreas como saúde, educação, segurança alimentar e livre trânsito de pessoas, entre outras.

Este artigo analisa os debates que se instalaram no âmbito do MERCOSUL a partir da evolução institucional da participação social no bloco. Conforme a argumentação realizada, a valorização e criação de políticas sociais e participativas pelo organismo deveu-se à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980-1990; a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e a emergência de novos atores sociais no cenário regional.

O texto está dividido em cinco seções, incluindo esta apresentação e as considerações finais. A segunda seção explora os contextos regionais e internacionais em que se deu, na América Latina do início do novo século, o surgimento do regionalismo chamado ‘pós-liberal’ ou ‘pós/anti-hegemônico’ (Sanahuja, 2009; Coronado, 2014;

Serbin, 2015). Os pressupostos desse regionalismo e o papel que nele desempenharam os governos de esquerda e centro-esquerda ajudam a entender o fortalecimento da agenda da participação social nos projetos regionais e aplicaram-se também ao MERCOSUL, e não apenas aos novos organismos criados já sob sua inspiração direta.

Na seção seguinte, a partir das considerações teóricas do novo transnacionalismo e das análises sobre os novos movimentos sociais latino-americanos, é feita uma análise sobre as relações entre a ascensão da sociedade civil como ator regional e os processos de integração (Bringel e Falero, 2008, 2016; Budini, 2015; Costa, 2016).

Por fim, a terceira seção dedica-se a um relato sobre a evolução institucional dos temas sociais e participativos no interior do MERCOSUL, resultado de pesquisa realizada junto ao acervo institucional do bloco. Os órgãos e iniciativas institucionais relacionadas aos temas sociais e participativos foram registrados cronologicamente e aparecem acompanhados da norma MERCOSUL por meio da qual foram criadas.

A elaboração deste artigo baseou-se na bibliografia especializada e na leitura dos documentos oficiais do MERCOSUL referentes às iniciativas descritas (normas e atas de reuniões²), no período abrangido pela pesquisa (2000-2015). A pesquisa empírica feita no arquivo normativo do bloco teve por intenção apoiar a reflexão proposta, que está inserida no campo de estudos da integração regional, aqui entendido como eminentemente interdisciplinar. Dentro dessa perspectiva, buscou-se investigar as conexões entre as Relações Internacionais, a Sociologia e outras áreas das Ciências Sociais no que concerne ao regionalismo latino-americano, com a intenção de analisar a integração regional considerando os embates histórico-políticos, as disputas de projetos políticos, os posicionamentos da sociedade civil e as ideologias e visões de mundo em jogo.

2. Do regionalismo aberto à integração pós-liberal

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção³, criando o MERCOSUL. A Bolívia encontra-se em processo de adesão como membro pleno, restando ratificação por parte do parlamento brasileiro e a

² Todos os documentos oficiais e normativas do MERCOSUL utilizados neste artigo foram encontrados na aba 'Documentos' do portal da instituição: www.mercosur.int. Os acessos realizados se deram entre 01 e 05 de abril de 2020.

³ MERCOSUL (1991). Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

Venezuela, tornada Estado Parte em 2012, foi suspensa do bloco em 2016⁴. Ao ser criado, foi dado ao MERCOSUL o objetivo precípua de formar um mercado comum entre seus Estados Partes, o que implicava na livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, no estabelecimento de uma tarifa externa comum e na adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados, ou agrupamentos de Estados (Artigo 1º do Tratado de Assunção).

A prioridade dada à dimensão comercial correspondia ao marco ideológico neoliberal prevaiente na época de assinatura do acordo, dominado pelas ideias de Estado mínimo, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas, tal como preconizado pelo chamado Consenso de Washington. No que concerne à integração regional latino-americana, este movimento ficou conhecido, conforme conceituado pela CEPAL, como regionalismo aberto (ONU, 1994).

A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muitos anos sobre as demais áreas de negociação e, enquanto isso, as políticas de superação das assimetrias e complementação produtiva foram relegadas a um segundo plano de relevância, assim como as agendas sociais, culturais, ambientais e identitárias (Serbin, 2015; Martins, 2014).

Entretanto, a crise econômica de 1998 a 2001, que aumentou ainda mais os níveis de desigualdade, pobreza, desemprego e exclusão social nos países da região, colocou em evidência as limitações e o esgotamento daquele modelo de desenvolvimento que, ao debilitar o papel dos Estados, havia fragilizado tanto as realidades nacionais quanto a integração regional (Mirza, Nascone, Mondelli & García, 2013; Costa, 2016). Já no início dos anos 2000, notava-se que o regionalismo aberto, ligado ao neoliberalismo e à liderança dos EUA, perdia dinamismo e enfrentava-se com a emergência de novos projetos políticos na região, com a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda. O fracasso do neoliberalismo em promover tanto justiça social quanto crescimento econômico abriu espaço para o surgimento de projetos que se apresentavam como alternativos e, nessa perspectiva, a região se converteu em um elemento central na redefinição das políticas externas desses países (Bizzozero, 2011; Costa, 2016).

Brasil e Venezuela desempenharam papéis protagonistas nos novos processos

⁴ Ao decidir pela suspensão da Venezuela, os demais membros do Mercosul alegaram descumprimento do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, ainda que, extraoficialmente, tenha transparecido a oposição política dos então governos de Argentina, Brasil e Paraguai em relação a Caracas.

regionais sul-americanos. Para Coronado (2008), as estratégias de atuação dos dois países em relação à região estiveram associadas aos distintos posicionamentos ocupados por cada um, naquele período, em relação ao sistema-mundo. O Brasil, semiperiferia que buscava firmar-se como potência global autônoma, apostou na construção de autonomia para a região com bases em uma percepção pragmática que incluía a manutenção de boas relações com os Estados Unidos. A Venezuela, por sua vez, procurava apresentar-se como semiperiferia emergente, que implicava em um discurso de confrontação aberta em relação à hegemonia estadunidense. Ambas as estratégias compreendiam a região como plataforma preferencial de articulação dessas prioridades de política externa.

Assim, do ponto de vista histórico, o surgimento dos esquemas de integração críticos ao neoliberalismo correspondeu a um questionamento do paradigma integracionista representado pelo regionalismo aberto. Essa mudança de orientação política teve por objetivo recuperar a capacidade de iniciativa do Estado em uma área que antes estava entregue aos mercados, coincide com a eleição de governos progressistas em diferentes países da região, o chamado ‘giro à esquerda’ (Klemi & Menezes, 2016), e com a emergência, no cenário político regional, de movimentos sociais que passam a assumir projetos políticos que reivindicavam as agendas sociais relacionadas com a integração autônoma latino-americana (Bizzozero, 2011; Costa, 2016).

A consequência foi uma reconfiguração de velhos e novos esquemas regionais, o que deu lugar a novas modalidades de cooperação regional e concertação política, constituindo uma tendência denominada por certos autores como pós-liberal ou como pós ou anti-hegemônica. Essa tendência foi concretizada a partir da criação da ALBA, da UNASUL e da CELAC e, também, na expansão da agenda do MERCOSUL (Sanahuja, 2009; Coronado, 2014; Serbin, 2015; Klemi & Menezes, 2016).

Trata-se, portanto, de um debate que envolve o significado do regionalismo para os Estados, implicando na análise sobre se esse regionalismo resulta em uma maior presença e autonomia em relação ao sistema mundial e se possibilita aos diferentes países envolvidos uma proposta ordenadora de conjunto. Um dos principais elementos para essa análise é a estrutura de governança das instituições regionais e o modelo que os Estados adotam para aplicar a política regional em vinculação com a sociedade, assim como com o mercado (Bizzozero, 2011).

A redefinição das estratégias de integração levada a cabo pelos governos progressistas sul-americanos, a partir da qual a região passou a ocupar maior centralidade

nos projetos domésticos de desenvolvimento e nas estratégias de política externa desses países, foi resultado tanto de vontade política, quanto de certas margens de ação fornecidas pelos contextos mundiais que se impuseram naquele momento. Conforme Serbin (2015), o período 2000-2015 correspondeu, em termos globais, à emergência de novos atores estatais relevantes, como os BRICS e ao crescimento da posição da China no comércio mundial. Ademais, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, as prioridades estratégicas dos Estados Unidos foram em parte reorientadas a outras regiões. Essas alterações geopolíticas modificaram as forças político-sociais nas esferas nacionais e internacionais, propiciando uma maior margem de manobra para os países da América Latina quanto a suas políticas de integração regional.

Como recordam Porto-Gonçalves & Quental (2012) e Svampa (2016), essa conjuntura favorável ao regionalismo foi, contudo, marcada por contradições. O crescimento da participação da China na balança comercial dos países da América Latina, e especialmente da América do Sul, em um contexto de aumento dos preços das commodities, levou a ocorrência do que foi chamado de ‘neoextrativismo’, associado a grandes obras nacionais de infraestrutura⁵. Regionalmente, esta tendência pode ser identificada nos projetos de transmissão de energia e nas estradas bi ou plurinacionais inseridas na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, posteriormente incorporada à UNASUL por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN.

Desse modo, se por um lado os governos de centro-esquerda propuseram conteúdos autonomistas, pós-liberais ou anti-hegemônicos aos seus projetos de região, por outro lado políticas domésticas de continuidade com o neoliberalismo e relacionadas ao fenômeno do neoextrativismo reforçaram o padrão dependente de inserção da região no sistema-mundo (Costa, 2016; Klemi & Menezes, 2016).

Ademais, os organismos criados sob a inspiração de uma integração crítica aos padrões neoliberais nunca estiveram sozinhos no panorama regional. A Aliança do Pacífico, formada por Colômbia, Chile, Peru e México, em 2012, e as negociações para o estabelecimento da Parceria Transpacífico (TPP, por sua sigla em inglês) são provas da

⁵ Alguns exemplos empíricos no período analisado são os conflitos causados pela intenção do governo Evo Morales de construir uma estrada que cortaria o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS); a iniciativa do governo Rafael Correa de permitir a exploração de petróleo no Parque Nacional Yasuní, na Amazônia equatoriana, e a construção do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e da Hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingu, ambos na região amazônica brasileira (Silva, 2017a).

coexistência de outras percepções acerca do regionalismo e dos desafios impostos pela dinâmica extrarregional (Bizzozero, 2011; Serbin, 2015). É o caso também do NAFTA⁶ e do estabelecimento de Tratados de Livre Comércio (TLCs) entre países da região e os Estados Unidos e a União Europeia.

Um balanço das experiências de iniciativas como UNASUL e CELAC, e mesmo de uma agenda ampliada do MERCOSUL, não revela motivos para otimismo. Os vínculos políticos entre os países latino-americanos nos quais os governos executivos de turno eram de centro-esquerda parecem ter-se incrementado durante certo período, mas a região não conseguiu superar sua dificuldade estrutural em promover respostas coletivas aos contextos internacionais em constante transformação (Serbin, 2015; Klemi & Menezes, 2016).

Além disso, as mudanças políticas vivenciadas a partir de 2015 por diferentes países da região, com a ascensão de governos de direita, colocaram em destaque o risco de abandono destes projetos regionais, levando a uma reconfiguração da integração de tipo subordinada, em contraposição aos projetos pós-liberais ou anti-hegemônicos. Os projetos políticos dos novos governos têm outras prioridades para a região, incluindo a volta do exclusivismo da agenda comercial e da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa, em detrimento das relações intrarregionais (Silva, 2017a).

Como consequência, as agendas sociais e participativas do MERCOSUL aqui tratadas foram esvaziadas. Já os organismos criados pelos governos progressistas nos anos 2000 encontram-se relegados a um segundo plano ou sob risco de desaparecimento. É o caso da UNASUL, que perdeu prioridade após a ascensão dos governos de direita. A Colômbia anunciou sua retirada do organismo em 2018, seguida pelo Equador, Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, em 2019, e pelo Uruguai, em 2020. Em 2019, os presidentes de oito países da América do Sul⁷ criaram o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)⁸, com o objetivo de se contrapor a UNASUL.

⁶ Criado em 1992, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, NAFTA por sua sigla em inglês, é integrado por Canadá, Estados Unidos e México. Em 2018, negociações mantidas entre os presidentes Donald Trump e Enrique Peña Nieto, e o primeiro-ministro Justin Trudeau, levaram à assinatura de um 'novo' NAFTA, rebatizado como USMCA (Estados Unidos, México e Canadá), que entrou em vigor em 1º de julho de 2020.

⁷ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai e Peru.

⁸ A Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, firmada pelos presidentes em 22 de março de 2019, por meio da qual foi criado o PROSUL, pode ser consultada em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>.

Ainda assim, nos primeiros quinze anos do século XXI, ao envolver as dimensões geopolíticas, sociais, culturais e identitárias no debate sobre o desenvolvimento, essas instituições se empenharam em estabelecer mecanismos de cooperação regional em áreas anteriormente não contempladas pelos organismos intergovernamentais regionais. Ao ampliar o leque de temas da agenda da integração, modificaram o foco tradicionalmente colocado nas negociações econômico-comerciais, em consonância com um modelo de regionalismo multidimensional (Silva, 2017a).

O conceito de multidimensionalidade aqui utilizado é o mesmo de Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), que defendem a importância de uma consideração multidimensional do processo de integração do MERCOSUL, a partir da qual surge um quadro de integração regional variável no tempo e nos temas. Para os autores, a construção deste modelo regionalista que incluía aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais, não significou que a integração comercial tenha sido abandonada. Argumentam, entretanto, que os momentos de estagnação da dimensão comercial foram, em ocasiões, acompanhados por uma evolução em outras áreas, tais como a político-institucional e a social.

A abordagem multidimensional utilizada pelo trio de autores afasta-se das leituras tradicionais que destacam a função explicativa da presença ou ausência de instituições supranacionais na interpretação de processos regionais. Ao contrário, a análise da evolução do Mercosul, ao revelar outros critérios de institucionalização, demonstra que a institucionalidade regional não está circunscrita a um modelo específico, e que restringir o debate ao seu caráter supranacional é resultado de uma atitude epistemológica eurocêntrica (Hoffmann, Coutinho & Kfuri, 2008).

Nessa perspectiva, os movimentos sociais ocupam um papel central. As dimensões social e participativa da integração estão relacionadas, segundo este entendimento, à emergência de organizações e movimentos sociais que incorporaram à sua atuação a dimensão regional, assunto que será aprofundado a seguir.

3. Sociedade civil transnacional e regionalismo pós-liberal/anti-hegemônico

Movimentos e organizações da sociedade civil constituíram-se em atores relevantes no regionalismo pós-liberal. As articulações regionais entre sindicatos e organizações sociais contrárias às negociações da Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA), como a Aliança Social Continental⁹, são exemplos das lutas dos movimentos sociais contra o modelo de globalização neoliberal que se pretendia impor à região na década de 1990. Por fim, em 2005, na cidade argentina de Mar del Plata, durante a Cúpula das Américas, a oposição dos governos de Argentina, Brasil e Venezuela – que naquele momento não era ainda membro pleno do MERCOSUL –, associada à pressão exercida pela sociedade civil regional, fez com que fracassassem as negociações em torno da ALCA, proposta dos EUA que supunha o alargamento a todo o continente do modelo do NAFTA (Budini, 2015; Serbin, 2015).

Conforme Falero (2014), na conjuntura histórica da segunda metade dos anos 2000, a construção de um cenário regional alternativo ao projeto neoliberal implicava na ampliação dos mecanismos de participação, em função da necessidade de incluir os novos movimentos sociais nos espaços institucionais da integração. Esses movimentos se articulavam a partir de diferentes setores, constituindo redes de apoio transnacionais que incidiam em processos que são concomitantemente nacionais e regionais.

Este debate está conectado com as questões da abordagem territorial e do debate identitário, que estão no centro das agendas de movimentos indígenas e camponeses, como o Movimento Zapatista no México, mas que, dependendo do contexto, podem ter referenciais e significados amplos, como idade, gênero, etnia, região de origem, classe social, o urbano e o rural, entre outros.

O Fórum Social Mundial, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no Brasil e o Movimento Zapatista, no México, são exemplos de movimentos sociais que se posicionaram contra o modelo de globalização neoliberal, o que deu origem à denominação ‘movimentos antimundialização neoliberal’, usada por autores como Budini (2015). De forma semelhante, o conceito de sociedade civil utilizado neste artigo acompanha a definição dada por Dantas (2008) aos ‘novos movimentos sociais’ que:

protagonizaram na região um novo ciclo de protesto. A novidade reside em sua maior magnitude, em sua reconfiguração, muito mais fragmentada em termos sociais e mais localizada em termos setoriais e territoriais do que no passado, e nas novas demandas não necessariamente vinculadas à relação capital e trabalho, mas ligadas à identidade étnico-cultural, meio ambiente, direitos universais, educação, saúde, previdência social, habitação, alimentação etc. Daí a presença de organizações indígenas, camponesas, “movimentos sem”,

⁹ A Aliança Social Continental é uma rede transnacional de organizações civis da região que impulsionou as campanhas contra o NAFTA, a ALCA e o conjunto de TLCs bilaterais, assinados entre Estados Unidos e os Estados latino-americanos.

movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, ONGs, organizações sociais e juvenis etc. (Costa, 2016, p. 15).

Conforme Eduardo Déves-Valdés (2009, 2013), essa discussão está relacionada à necessidade de incluir a noção de sociedade civil na teorização sobre a integração regional, com o fim de tornar esta teoria apta para o desafio de conceitualizar o regionalismo pós-liberal. Nesse processo, o Estado se desconstrói como marco referencial único para a atuação dos movimentos sociais, que passam a envolver-se em um processo, a integração regional, antes exclusivo da economia mundial e do Estado.

Este é o terreno em que se situa a literatura sobre o novo transnacionalismo e a sociedade civil transnacional que, interrelacionando contribuições das Relações Internacionais e da Sociologia, busca entender a ação coletiva transnacional em sua relação simultânea com os espaços nacionais, regionais e internacionais (Budini, 2015).

Ao envolver-se no debate sobre a região, a sociedade civil transnacional questiona sua ausência em espaços em que são tomadas decisões que podem ter impactos diretos em seus territórios, como no caso dos projetos de infraestrutura regional localizados na Amazônia inseridos na IIRSA. No cerne desta discussão está a disputa sobre o entendimento de que a integração é um assunto que diz respeito apenas aos governos nacionais e que, ao traçar um cenário em que os Estados-Nações são os únicos atores, tem como consequência a invisibilização de escalas espaciais menores, particularmente a escala local, onde se desenvolvem os conflitos que são objeto da atuação dos novos movimentos sociais (Coronado & Uc, 2010).

Os movimentos e organizações sociais que atuam no espaço regional estão relacionados às temáticas dos direitos humanos, meio-ambiente, cultura, trabalho, migrações, modos de vida e de produção, direito ao território, direitos públicos e sociais, entre outras. Conforme Bringel e Falero (2008), a atuação regional dessas redes sociais transnacionais está relacionada ao seu papel na construção coletiva da resolução de uma necessidade, tal como a moradia ou o acesso à terra, como um direito e não como produto de uma atividade mercantil. Esta construção é o motivo pelo qual os movimentos sociais expandem sua atuação além de seus territórios e sua análise revela os conflitos entre hegemonias e contra-hegemonias que, assim como no plano nacional, também estão presentes no plano regional.

Um dos elementos centrais deste debate é o papel que o território passou a ocupar na atuação de boa parte dos movimentos sociais latino-americanos do século 21, e cuja

reivindicação é a própria razão de ser dos movimentos indígenas e camponeses que lutam por acesso a terras e territórios ancestrais. Parte destes movimentos chegaram a incidir diretamente nos processos constituintes nacionais que levaram à transformação de seus países em Estados Plurinacionais, casos do Equador (2008) e da Bolívia (2009). Outros mantiveram uma atuação independente dos Estados, como no caso do movimento zapatista no México¹⁰. Do ponto de vista regional, trata-se de acrescentar o imaginário socioespacial local a um debate antes fechado às escalas nacional, regional e global (Silva, 2017a).

Os movimentos sociais antiglobalização neoliberal mantiveram sempre uma relação diferenciada e não isenta de conflitos em relação às organizações intergovernamentais regionais surgidas nos anos 2000 e às modificações inseridas na pauta do MERCOSUL. Coronado (2008), por exemplo, identifica três diferentes estratégias de envolvimento dos movimentos e organizações sociais e suas redes transnacionais nos processos de integração regional. Na primeira tipologia estão as ações regionais organizadas autonomamente pela sociedade civil, as quais se opõem ao poder imposto de maneira vertical pelos governos e propõem uma contrarrepresentação, a partir de suas bases auto-organizadas. É o caso da já mencionada Aliança Social Continental, articulação criada especificamente em função das dinâmicas de integração regional, e de redes transnacionais como a Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (CLOC), que congrega organizações latino-americanas associadas à Via Campesina. Também é o caso de movimentos nacionais que acabaram por reverberar na região, como o brasileiro MST (Coronado, 2008).

O segundo tipo de vinculação entre sociedade civil e processos de integração regional definida por Coronado (2008) está relacionada a uma perspectiva que procura conciliar as agendas de organizações e movimentos com as agendas dos Estados no que diz respeito aos blocos regionais intergovernamentais, especialmente MERCOSUL, UNASUL e CELAC. Esta estratégia conforma relações por vezes conflituosas, pois alguns dos movimentos sociais, sem serem exatamente detratores dos esquemas institucionais, cobraram dos governos progressistas uma maior radicalidade desses processos em relação à superação do modelo neoliberal.

¹⁰ O Movimento Zapatista, formado por camponeses e indígenas do estado mexicano de Chiapas, ganhou notoriedade em 1994, quando veio a público insurgindo-se contra o NAFTA. As bandeiras do movimento estão relacionadas à posse da terra, autonomia na gestão dos territórios e participação popular direta nas decisões políticas.

A terceira tendência descrita pelo autor mexicano, finalmente, diz respeito ao caso específico da ALBA, que recebeu a colaboração e o compromisso político de parte dos movimentos sociais, como a Via Campesina e suas filiadas regionais. Em escala nacional, também foi o caso do movimento indígena boliviano para com o governo de Evo Morales, pelo menos nos anos 2000 (Coronado, 2008).

Assim, segundo a classificação proposta por Coronado (2008), o envolvimento das organizações e movimentos sociais nos espaços institucionais de participação do Mercosul se enquadra na segunda tipologia, que se refere a um ‘apoio crítico’. Conforme argumenta Budini (2015), este tipo de atuação da sociedade civil ainda é pouco explorado pela literatura, que tem se concentrado em casos associados aos confrontos entre setores excluídos e as esferas institucionais, restando menos atenção às experiências participativas que incluem os Estados e as instituições internacionais.

Na prática da América Latina, especialmente da América do Sul, contudo, vê-se que as organizações da sociedade civil muitas vezes usam táticas de confronto e, simultaneamente, participam de canais de diálogo abertos por Estados e instituições internacionais. A participação em canais institucionais é assim considerada como uma estratégia adicional ao repertório de confrontos, criando espaços que podem contribuir para a sustentação da ação transnacional, para além das campanhas e dos protestos episódicos (Coronado, 2008; Budini, 2015).

É preciso ponderar, entretanto, que o aumento da relevância dos novos atores sociais nacionais e supranacionais de caráter anti-neoliberal, não chegou jamais, exceto no caso da ALBA, a transcender a capacidade do *lobby* privado. O foco da integração, como na fase anterior do regionalismo, seguiu majoritariamente nas mãos das grandes empresas, tanto nacionais quanto multinacionais, o que impôs obstáculos à capacidade dos movimentos sociais em contrapor-se a hegemonia, numa tendência que piorou ainda mais com a mudança nas conjunturas nacionais, regional e internacional e a ascensão de governos de direita em países-chave da região.

Ainda assim, o aumento do interesse dos novos movimentos sociais no debate sobre a integração regional foi acompanhado, por parte do MERCOSUL, pela criação de iniciativas institucionais voltadas para a participação social e para as agendas de políticas sociais, o que gerou novas formas de cooperação, envolvendo áreas dos governos anteriormente menos ativas no processo intergovernamental de construção do bloco. A próxima seção se dedica a analisar as iniciativas, normas e órgãos relacionados às agendas

sociais e participativas que foram criados no período.

4. Evolução institucional da participação social no MERCOSUL

O MERCOSUL foi criado com uma estrutura de funcionamento exclusivamente intergovernamental, em que estavam envolvidos diretamente apenas os poderes executivos, especialmente as chancelarias e ministérios econômicos. Sob essa perspectiva, nenhum espaço de participação da sociedade civil organizada foi previsto no Tratado de Assunção (Silva, 2017a).

Os sindicatos foram os primeiros movimentos sociais a acompanhar de forma sistemática as negociações que viriam a culminar com a criação do MERCOSUL, articulando-se, ainda em 1986, em torno da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), que assumiu desde o princípio uma posição crítica, mas sempre proativa, em relação à integração (Martins, 2014).

Em parte em função da pressão da CCSCS criou-se, na fase de transição entre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto¹¹ (1991-1995), o Subgrupo de Trabalho 11 – Assuntos Trabalhistas¹², como uma estrutura informal, com o objetivo de cumprir tarefas técnicas de apoio ao órgão executivo do bloco, o Grupo Mercado Comum (GMC). Em seguida, o SGT 11 foi transformado em SGT 10 - Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social¹³ (Velasco, 2013).

Os primeiros espaços institucionais voltados para a participação social e o debate político ampliado foram designados em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. O documento, que tratava da reforma da estrutura institucional do bloco, incluiu em suas medidas a criação da Comissão Parlamentar Conjunta – CPC e do Foro Consultivo Econômico e Social – FCES (Silva & Martins, 2016).

No Tratado de Ouro Preto, o FCES é descrito como o órgão de representação dos setores econômicos e sociais do MERCOSUL (Art. 28), com função consultiva, submetido hierarquicamente ao Grupo Mercado Comum – GMC (Art. 29). A ausência de qualquer poder decisório e o desequilíbrio entre representantes dos trabalhadores e das empresas no tocante aos recursos para a participação nas reuniões regionais (passagens, diárias), debilitou o papel do Foro ao longo do tempo. Ademais, o fato de haver

¹¹ MERCOSUL (1994). Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre Estrutura Institucional do MERCOSUL.

¹² MERCOSUL/GMC/RES. Nº 11/91

¹³ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 11/92

permanecido restrito à participação de associações empresariais e centrais sindicais fez com que outras organizações sociais e movimentos populares se sentissem pouco representados (Silva & Martins, 2016; Budini, 2015; Velasco, 2013).

Apesar das dificuldades assinaladas, as centrais sindicais conquistaram, por intermédio do Foro, certos avanços relacionados ao reconhecimento de direitos trabalhistas, a defesa do emprego e a promoção da seguridade social no bloco. A adoção da Declaração Sociolaboral (1998)¹⁴ e do Acordo Multilateral de Seguridade Social (2005)¹⁵ são exemplos dessas conquistas (Velasco, 2013; Martins, 2014).

Mecanismos de participação ampliada foram constituídos apenas a partir de 2004, com a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Em 2005 foi lançado o programa Somos MERCOSUL e, no ano seguinte, passariam a ser realizadas as Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Por fim, em 2010, foi criada a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). Em seu conjunto, esses espaços buscaram contribuir para a incorporação de novos sujeitos coletivos aos assuntos do bloco, alavancando a agenda não exclusivamente econômica da integração.

Silva & Martins (2016), identificam o ‘Consenso de Buenos Aires’, declaração conjunta emitida em 2003 pelos então presidente do Brasil e da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, como uma das origens das transformações institucionais relacionadas às políticas sociais e a participação da sociedade civil vivenciadas pelo bloco nos anos 2000. No parágrafo 3 do documento, os mandatários se comprometem a “*impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil*” (Brasil & Argentina, 2003).

Em sequência foi aprovado o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006¹⁶, que incluía um capítulo denominado ‘MERCOSUL Social’. No inciso primeiro, sob o título ‘Participação da sociedade civil’, pode-se ler a frase “propiciar a ampliação da participação da sociedade civil”. No mesmo capítulo, apresenta-se o conceito de ‘MERCOSUL cidadão’, que trabalha com os aspectos educacionais, sociais e culturais da integração regional.

O programa Somos MERCOSUL foi um dos primeiros desdobramentos dessas novas orientações. Tratou-se de uma iniciativa lançada pela presidência pro tempore do

¹⁴ MERCOSUL (1998). Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

¹⁵ MERCOSUL (2005). Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo para a Aplicação do Acordo.

¹⁶ MERCOSUL/CMC/DEC. N° 26/03

Uruguai em 2005, com o apoio do presidente Tabaré Vázquez, em seu primeiro mandato. Somos MERCOSUL teve por objetivo envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos pudessem debater e formular demandas direcionadas ao bloco. O programa não viria a transformar-se em um espaço institucional, mas, ainda assim, deu visibilidade, por meio de encontros, publicações e outras ações, a uma diversidade de iniciativas e atores da sociedade civil que vinham se ocupando dos temas regionais. A decorrente ampliação do debate facilitou a criação das Cúpulas Sociais (Silva & Martins, 2016).

As Cúpulas Sociais do MERCOSUL tiveram início em Córdoba, Argentina, em julho de 2006, com a realização do evento ‘Encontro por um MERCOSUL Produtivo e Social’ que, pela primeira vez, reuniu governos, movimentos e organizações sociais de forma articulada à Cúpula de Chefes de Estado. A partir de dezembro de 2006, quando a experiência repetiu-se em Brasília, a iniciativa assumiu a denominação de Cúpula Social do MERCOSUL e, desde então, elas se realizaram semestralmente, acompanhando as Cúpulas Presidenciais, até por volta de 2016, quando das mudanças políticas nos governos de Argentina e Brasil que levaram à descontinuidade do processo.

Segundo levantamento realizado por Silva e Martins (2016) para a Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), a análise das documentações disponíveis acerca dos participantes das dezoito Cúpulas realizadas até 2015, as quais contabilizaram mais de seis mil e quinhentos participantes, revela a participação de organizações e movimentos representativos de pelo menos trinta setores diferentes.

Ao lado de organizações tradicionais – como é o caso de sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais – envolveram-se com a iniciativa movimentos sociais que emergiram de mobilizações contra a globalização neoliberal, a exemplo de diferentes movimentos camponeses, feministas e de defesa de direitos sociais, como a Via Campesina, a Marcha Mundial de Mulheres e a Campanha Mundial pelo Direito à Educação. Também se registrou a presença de organizações regionais e sub-regionais, como a Aliança Social Continental, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul e a Confederação de Produtores da Agricultura Familiar do MERCOSUL (Silva & Martins, 2016). A participação de redes regionais de organizações e movimentos sociais aproxima a análise das Cúpulas Sociais do debate teórico sobre o caráter e a atuação dos movimentos sociais transnacionais e sobre como tais conceitos se desenvolvem no contexto específico dos processos de integração regional.

A experiência não foi isenta de críticas por parte das organizações e movimentos sociais participantes, que apontaram dificuldades que iam do financiamento restrito para a viabilização da participação dos movimentos e organizações à baixa incidência junto às instâncias decisórias do bloco. Ainda assim, prevaleceu a avaliação de que as Cúpulas Sociais conformaram uma experiência importante no conjunto de inovações institucionais vividas pelo MERCOSUL nos marcos de uma inflexão em direção a um projeto de integração mais sensível a demandas sociais e participativas (Velasco, 2013; Budini, 2015).

Já no que concerne a iniciativas setoriais, a ação institucional de maior destaque no âmbito do MERCOSUL, no período assinalado, foi a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). A REAF foi criada como um espaço de articulação entre governos e produtores/as familiares¹⁷ dos países membros e associados do bloco e, a partir desta dinâmica de funcionamento, despontou como um dos casos de sucesso mais consistentes no panorama do MERCOSUL, se comparado a outras iniciativas setoriais, como as Reuniões Especializadas de Mulheres e da Juventude.

Instituída em 2004¹⁸, a REAF, atuou diretamente na criação de normativas e políticas públicas regionais e realizou iniciativas de cooperação técnica regional envolvendo funcionários de governos e representantes das organizações e movimentos sociais. Além disso, criou uma iniciativa de formação voltada a jovens lideranças rurais da região e implantou um fundo setorial próprio, o Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL¹⁹ (Silva, 2017b).

Dentre os avanços protagonizados pela Reunião Especializada em termos de políticas públicas regionais, destaca-se a construção dos registros nacionais da agricultura familiar do MERCOSUL. Em 2007, o GMC aprovou resolução²⁰ que dotava o bloco de parâmetros comuns para a identificação da agricultura familiar e instava os países membros a registrar o segmento. Até então, os instrumentos de registro da agricultura

¹⁷ Da Seção Nacional brasileira, para registrar um exemplo, participaram, em 2014: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), o Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE) e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar (UNICAFES).

¹⁸ MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/04

¹⁹ MERCOSUL/CMC/DEC. N° 45/08

²⁰ MERCOSUL/GMC/RES. N° 25/07

eram ausentes nos países do MERCOSUL, com exceção do Brasil, cuja Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) foi utilizada como modelo para os registros na Argentina, Paraguai e Uruguai. Uma segunda normativa foi aprovada em 2012²¹ e atualizada em 2014²², estabelecendo o reconhecimento mútuo dos registros nacionais da agricultura familiar dos países do MERCOSUL, o que forneceu lastro para a elaboração conjunta, no âmbito da REAF, de políticas públicas diferenciadas, de corte regional, para o desenvolvimento da agricultura familiar, por exemplo na área de compras públicas dos produtos do setor.

Os registros nacionais são pré-condição para a construção de políticas diferenciadas e ampliam o leque de possibilidades para o desenho de políticas públicas para grupos específicos. A experiência da REAF com o compartilhamento de critérios comuns para a identificação de agricultores familiares e camponeses, como destinatários de políticas públicas, permite demonstrar as possibilidades de incidência concreta nas políticas nacionais que a integração pode prover, além de ser um dos escassos exemplos de real participação da sociedade civil na elaboração de uma norma regional.

Finalmente, no campo das institucionalidades para a participação social no MERCOSUL, registra-se a criação, em dezembro de 2010, da Unidade de Apoio à Participação Social²³, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade civil, financiar a participação de representantes de organizações sociais em reuniões do bloco, apoiar a organização das Cúpulas Sociais e manter um banco de dados de organizações da sociedade civil dos Estados Partes. A norma que criou a UPS estabeleceu que ela faria parte da estrutura do Alto Representante Geral do MERCOSUL, figura criada também em 2010²⁴. Em 2017, após a extinção do cargo de Alto Representante, uma nova decisão²⁵ definiu que a UPS passaria para a estrutura da Secretaria do MERCOSUL e, desde então, tem mantido um desempenho discreto.

A tendência aqui descrita de adoção de iniciativas na área da participação da sociedade civil foi acompanhada pela criação de espaços institucionais e/ou normativas também na área das políticas sociais e, durante o período considerado (2000-2015), houve sinais de fortalecimento da agenda do desenvolvimento social integrado no processo de

²¹ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 59/12

²² MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 20/14

²³ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 65/10

²⁴ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 63/10

²⁵ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 30/17

construção do MERCOSUL. Além de diferentes iniciativas setoriais levadas a cabo em áreas como educação e cultura, destaca-se a implantação de espaços de coordenação das agendas sociais e de direitos, casos do Instituto Social do MERCOSUL (2007), com sede em Assunção, e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (2009), com sede em Buenos Aires (Quadro 1).

Quadro 1: *Normativa MERCOSUL relacionada a políticas sociais e direitos humanos (2000-2015)*

Tipo de Norma	Número e Ano	Título
Decisão	28/2002	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile
Decisão	03/2007	Instituto Social do MERCOSUL
Decisão	39/2008	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL
Decisão	14/2009	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL
Decisão	64/2010	Estatuto da Cidadania do MERCOSUL
Decisão	67/2010	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL

Fonte: MERCOSUL, 2020. Elaboração própria.

Também mereceram consideração, no período descrito, a tentativa de fortalecimento do Parlamento do MERCOSUL e os mecanismos voltados para a redução das assimetrias existentes entre os países do bloco. Foi criado, em 2004, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)²⁶, constituído por contribuições anuais não-reembolsáveis dos quatro Estados Partes no valor de US\$ 100 milhões, dos quais 70% correspondem ao Brasil. Embora modesto para os objetivos que pretendia alcançar, o FOCEM sinalizou para uma lógica distinta de integração, mais voltada para a cooperação e não apenas para a liberalização dos mercados. Já a dimensão parlamentar da integração mostrou menos resultados, uma vez que nem todos os países realizam eleições específicas para o PARLASUL, criado em 2005²⁷, e que este possui funções meramente consultivas.

Apesar de suas limitações, esta agenda de coordenação de políticas sociais regionais se revestiu de uma lógica oposta à do Tratado de Assunção, baseada em uma visão comercial do acordo regional. As experiências aqui descritas não resistiram,

²⁶ MERCOSUL/CMC/DEC. N° 45/04.

²⁷ MERCOSUL (2005). Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL.

entretanto, ao avanço das forças de direita sobre os governos dos países-chave do bloco, Argentina e Brasil, o que reduziu ou extinguiu o cumprimento das agendas propostas.

5. Considerações finais

A valorização das dimensões sociais e participativas da integração dificilmente poderia estar presente quando o MERCOSUL foi criado, pois eram outros o contexto internacional e as prioridades políticas domésticas, que se encontravam sob a hegemonia dos preceitos neoliberais, segundo os quais os projetos regionais eram vistos como instrumentos para a aplicação de políticas econômico-comerciais como resposta dos países envolvidos à globalização. A valorização e criação de políticas sociais e participativas pelo bloco, no período abordado pelo artigo – 2000-2015 – deveu-se à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980-1990; a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e o surgimento de movimentos sociais transnacionais que atuavam em escala regional.

A emergência da agenda de participação social se deu de forma associada à ampliação da agenda de desenvolvimento social do bloco. Este debate está relacionado à compreensão da integração regional como fenômeno multidimensional e interdisciplinar. Nesse sentido, é necessário explorar como foram tratados pelo MERCOSUL, no período assinalado, os temas vinculados à construção de um modelo de desenvolvimento para a região e se esse modelo abrangeu, além dos aspectos econômicos tradicionais, questões como os direitos sociais, humanos e identitários e a consolidação de alternativas econômicas diferentes do extrativismo dependente.

A experiência foi interrompida pelas reconfigurações políticas nacionais posteriores a 2015, que resultaram no retorno de governos de direita ou centro-direita na Argentina e no Brasil, os quais esvaziaram ou diretamente suspenderam as iniciativas aqui descritas, voltando a concentrar as negociações regionais em temas comerciais. Sem desconsiderar as distintas nuances presentes em cada país, os novos governos de direita demonstraram uma postura comum de crítica aos processos associados ao regionalismo pós-liberal/anti-hegemônico. A ofensiva reacionária incidiu também sob os movimentos sociais, por meio da repressão estatal, da criminalização de sua atuação e, mais recentemente, por meio da disputa do espaço das mobilizações de rua (Costa, 2016).

Também o contexto internacional favorável ao aparecimento do regionalismo pós-liberal viu-se modificado nos últimos anos. As mudanças nas tendências globais da

economia fizeram baixar os níveis de crescimento econômico e, conseqüentemente, de autonomia dos quais a região havia gozado na década anterior.

Apesar de tais retrocessos, experiências como a REAF e as Cúpulas Sociais representaram a defesa de um outro modelo de integração. Tais iniciativas formaram parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que coincidiu com um redescobrimento do espaço regional como espaço de debate e ação coletiva. Essa agenda geradora de direitos sociais esteve articulada politicamente com os governos, integrada por sujeitos coletivos e movimentos sociais e empenhada na elaboração de políticas públicas regionais. O Estado ocupou posição central nessa equação, como articulador das posições entre setores do poder executivo, dos parlamentos e dos movimentos sociais, nacionais e regionais, em defesa de uma agenda positiva, ainda que por vezes contraditória, para a integração.

Referências

Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 54(1), 29-43.

Brasil & Argentina. (2003). *Consenso de Buenos Aires*. Buenos Aires. Recuperado de: [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).

Bringel, B. & Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29(3), 27-45.

Bringel, B. & Falero, A. (2008). Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Caderno CRH*, 21(51), 267-286.

Budini, T. F. (2015). *Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Coronado, J. P. (2008). América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. *Caderno CRH*, 21(53), 253-268.

Coronado, J. P. & UC, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(1), 65-94.

Coronado, J. P. (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Soc. Estado*, 29 (1), 45-72.

Costa, J. D. (2016). Novos movimentos sociais na América Latina. *OIKOS*, 15(1), 05-16.

Devés-Valdés, E. (2009, marzo) La constitución de un pensamiento latinoamericano sobre asuntos internacionales. *Anais de Jornadas sobre la "Política Exterior de Bolivia"*. La Paz y Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 3.

Devés-Valdés, E. (2013). Cómo pensar los asuntos internacionales-mundiales a partir del pensamiento latinoamericano: Análisis de la teorización. *História Unisinos*. 17(1), 48-60.

Falero, A. (2014). Transformaciones globales, dinámicas de construcción de consenso social y desafíos de formación para las luchas sociales en América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 8(2), 59-81.

Hoffmann, A. R, Coutinho, M. & Kfuri, R. (2008). Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 51(2), 98-116.

Klemi, A. M. & Menezes, R. G. (2016). Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Caderno CRH*, 29(3), 135-150.

Martins, J. R. (2014). Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In W. A. Desiderá Neto (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional* (pp. 101-144). Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf.

Mirza, C. A., Nascone, M., Mondelli, M. & García, C. (2013). *A dimensão social do MERCOSUL – Marco conceitual*. Assunção: Instituto Social do Mercosul.

ONU. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (1994). El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago (Chile): ONU.

Porto-Gonçalves, C. W., Quental, P. de A. (2012). Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis* 31, 1-33.

Serbin, A. (2015). ¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/287210708 Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI Desafios y limitaciones despues de la normalizacion de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos](https://www.researchgate.net/publication/287210708_Un_nuevo_ciclo_del_regionalismo_latinoamericano_en_el_siglo_XXI_Desafios_y_limitaciones_despues_de_la_normalizacion_de_las_relaciones_entre_Cuba_y_los_Estados_Unidos).

Silva C. A. & Martins, J. R. (2016). Las Cumbres Sociales del Mercosur. Historia y acervo. Montevideu: Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>.

Silva C. A. (2017a). *A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caibe no século*

Silva. *Evolução Institucional da Participação Social no Mercosul*

XXI: entre a autonomia e contra-hegemonia. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

Silva C. A. (2017b). Participação social setorial e multissetorial no Mercosul: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais. In: M. M. Gorosito & R. A. Allende (Coord.). *La participación social en el Mercosur del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración* (pp. 165-204). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo.* Buenos Aires: Edhasa.

Velasco, P. A, Jr. (2013). *O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional.* (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.