

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Dimensão humana e social do  
Mercosul: da institucionalização ao  
esvaziamento*

João Victor da Motta Baptista; Tainá  
Estanislau Siman

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## DIMENSÃO HUMANA E SOCIAL DO MERCOSUL: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO ESVAZIAMENTO

*João Victor da Motta Baptista<sup>1</sup>; Tainá Estanislau Siman<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** A partir do início dos anos 2000, o Mercosul vivenciou a ascensão de uma interpretação específica das dimensões política, social e humana que resultou na proliferação de mecanismos institucionais para responder às demandas da sociedade civil organizada e superar o histórico déficit democrático decorrente da institucionalidade centrada nos Poderes Executivos de seus países membros. No aniversário de 30 anos da fundação do bloco, recorremos a uma análise histórica para compreender as atuais limitações da sua agenda social e os movimentos para construir institucionalidades que ampliem os temas abarcados no regionalismo no Cone Sul e descentralizem o seu processo decisório. Essa análise será centrada em dois momentos principais, com destaque para as características conjunturais que os constituem. Primeiramente, será explorado o momento de crescimento da agenda social no Mercosul, marcado pela construção de intensa institucionalização, participação social e convergência política. Este momento pode ser caracterizado como um período de regionalismo pós-hegemônico. O segundo momento é marcado pela crise financeira no bloco e pela substituição de prioridades da agenda. Nesta análise, enfatizamos os desafios enfrentados por essas instituições e as suas estratégias para manterem-se ativas. Nesse sentido, o artigo propõe-se a analisar a conjuntura da temática social, humana e participativa no Mercosul, com o olhar voltado para as dinâmicas das estruturas constituídas nas últimas duas décadas, tais como o Instituto Social do Mercosul (ISM), a Unidade de Participação Social (UPS) e as Cúpulas Sociais.

**Palavras-chave:** Mercosul, dimensão social, institucionalidade, Instituto Social do Mercosul, Unidade de Participação Social

### MERCOSUR'S HUMAN AND SOCIAL DIMENSION: FROM INSTITUTIONALIZATION TO EMPTYING

**Abstract:** From the beginning of the 2000s onwards, Mercosur experienced a rise in a political, social, and human dimensions interpretation that resulted in the proliferation of institutional mechanisms to answer to the demands of organized civil society and to overcome the historic democratic deficit resulting from institutionalization centered on its member States' Executive powers. In Mercosur's 30th anniversary, we resort to historical analysis to understand the current limitations of its social agenda and the movements for the construction of institutions that expand the themes of regionalism in the Southern Cone and decentralize its decision-making process. This analysis

---

<sup>1</sup> Doutorando e mestre em Relações Internacionais pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Pesquisador do Observatório do Regionalismo (vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo — REPRI). E-mail: [joaovictor.dmb@hotmail.com](mailto:joaovictor.dmb@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestra em Relações Internacionais pela UERJ. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-MG. Pesquisadora do Observatório do Regionalismo (vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo — REPRI). E-mail: [taina.siman@gmail.com](mailto:taina.siman@gmail.com)

will focus on two key moments, emphasizing situational characteristics that constitute them. First, it will explore the period of the growth of the social agenda in Mercosur, marked by the construction of strong social institutionalization, social participation, and political convergence, coming to be characterized as a post-hegemonic regionalism moment. The second moment is marked by the financial crisis in the bloc and the replacement of its agenda priorities, highlighting the challenges faced by these institutions and their strategies for maintaining their activities. In this sense, we analyze the conjuncture of the social, human, and participative theme in Mercosur, focusing on the dynamics of the structures constituted in the last two decades, such as the Mercosul Social Institute (ISM), the Social Participation Unit (UPS) and the Social Summits.

**Keywords:** Mercosur, social dimension, institutionality, Mercosul Social Institute, Social Participation Unit.

---

## I. INTRODUÇÃO

A ascensão das dimensões política, social e humana no Mercosul resultou na proliferação de mecanismos institucionais para responder às demandas da sociedade civil organizada e superar o histórico déficit democrático decorrente da institucionalidade centrada nos Poderes Executivos de seus países membros. O debate da dimensão social mercosulina ocorre desde a fundação do bloco, mas a ascensão do ciclo progressista na virada do século XXI possibilitou uma nova compreensão do significado de participação social na integração regional do Cone Sul.

No aniversário dos 30 anos de sua fundação, o Mercosul vê-se perante uma série de balanços sobre sua trajetória e as perspectivas de futuro. Com o intuito de contribuir com as demais análises do presente Dossiê, este artigo propõe-se a analisar a conjuntura da temática social, humana e participativa no Mercosul, com o objetivo de estabelecer como se deram as construções e entraves dessas instituições. Assim, será dado especial destaque às dinâmicas das estruturas constituídas nas últimas duas décadas, como o Instituto Social do Mercosul (ISM), a Unidade de Participação Social (UPS) e as Cúpulas Sociais.

O período de crescimento da agenda social no Mercosul foi marcado por intensa institucionalização social, participação social e convergência política, podendo inclusive ser caracterizado como um momento de regionalismo pós-hegemônico<sup>3</sup>. No entanto, o presente

---

<sup>3</sup> Fenômeno de reorientação da concepção e das propostas de regionalização na América Latina, também compreendido como regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007); que reflete sobre um conjunto de estruturas BJIR, Marília, v. 10, n. 1, p. 253-276, jan./abr. 2021.

momento é assinalado pela crise financeira no bloco e pela substituição de prioridades de sua agenda. Lança-se então o seguinte questionamento: quais os principais desafios enfrentados por essas instituições e quais são suas estratégias para manterem-se ativas? A hipótese trabalhada é que, desde a construção das instituições de âmbito social no Mercosul, parte dessas iniciativas tem apresentado mecanismos de resiliência enquanto outras deixaram de existir frente à mudanças políticas nas lideranças e suas respectivas prioridades para o plano regional de integração. Essa resiliência pode ter se provado limitada frente aos acontecimentos recentes que marcam os 30 anos do bloco.

Com esse objetivo, recorreremos a uma análise histórica para compreender as atuais limitações da agenda social do bloco e os movimentos para construir institucionalidades que ampliem os temas abarcados no regionalismo no Cone Sul e descentalizem o seu processo decisório. Essa análise histórica tem como metodologia a pesquisa e utilização de fontes primárias e secundárias, o que inclui a normativa do Mercosul, além de relatórios e documentos produzidos pelo bloco e suas instituições.

Para tanto, o artigo foi dividido em quatro seções, excetuada esta breve introdução e nossas considerações conclusivas: na segunda seção, analisaremos aspectos da primeira década do Mercosul e os elementos que culminaram na proliferação de mecanismos institucionais; na terceira, quarta e quinta seções analisaremos, respectivamente, três das principais institucionalidades constituídas nos anos 2000: o Instituto Social do Mercosul (ISM), as Cúpulas Sociais do Mercosul e a Unidade de Participação Social (UPS). Por fim, elaboramos uma reflexão sobre o esvaziamento institucional e a atual conjuntura do Mercosul.

## **II. A DIMENSÃO SOCIAL EM PERSPECTIVA: PROLIFERAÇÃO DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS**

Desde o princípio da negociação para sua constituição, os países-membros do Mercosul optaram por construir mecanismos e institucionalidades de caráter exclusivamente intergovernamental (DRUMMOND, 2011). Esse traço está expresso na natureza do Protocolo de Ouro Preto, que respondia ao espírito eminentemente comercial do bloco e à concepção hegemônica de regionalismo da época (GRANATO, 2017).

Nos anos 1990, o desenho institucional do bloco consolidou um processo de integração concentrado na chefia dos executivos nacionais e nas chancelarias, presentes nos principais

---

regionais e práticas híbridas pensadas em substituição as lógicas comerciais até então hegemônicas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

órgãos decisórios do bloco (BUDINI, 2015). Os governos buscaram preservar seu protagonismo com um sistema decisório baseado no consenso e em um rígido controle da agenda de expansão do bloco (MARIANO, 2000). Com isso, evitou-se o isolamento da tomada de decisão dos órgãos nacionais responsáveis pelo processo de integração (BOUZAS; SOLTZ, 2002).

Em um primeiro momento, a opção intergovernamental gerou o descontentamento de importantes setores da sociedade civil, especialmente das centrais sindicais e dos grupos empresariais (MARIANO, 2011; BUDINI, 2015). A pressão dos atores sociais, sobretudo a do sindicalismo, possibilitou a construção dos primeiros mecanismos de participação social, que conviveram com períodos de esvaziamento por parte dos governos (MARIANO, 2011). Compuseram a primeira geração de mecanismos institucionais de dimensão social do Mercosul os Subgrupos de Trabalho (SGTs), as Reuniões Especializadas, os Grupos *Ad Hoc*, os Comitês Técnicos, a Comissão Socio-laboral e o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES).

Os primeiros espaços institucionais de diálogo social no Mercosul foram os SGTs, previstos no Tratado de Assunção para coordenar ações e políticas específicas. De início, foram construídos dez subgrupos<sup>4</sup>, mas, com a pressão dos atores sindicais, constituiu-se o SGT 11 sobre Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social<sup>5</sup>. Este foi o primeiro espaço concebido para além dos governos nacionais. A criação desse subgrupo possibilitou a participação das centrais sindicais na institucionalidade do bloco como negociadoras (MARIANO, 2011).

Na reforma institucional decorrente do Protocolo de Ouro Preto (1994)<sup>6</sup>, houve mudanças importantes em relação ao Tratado de Assunção<sup>7</sup>, como a criação do Foro Consultivo Econômico Social (FCES), órgão consultivo de representação dos setores econômicos e sociais sem o controle de representação governamental. O FCES é composto de quantidade igual de representantes por Estado e encaminha recomendações para o Grupo Mercado Comum (GMC).

O FCES foi fruto da tentativa das centrais sindicais de romperem o isolamento e buscarem novos parceiros na sociedade civil para o processo de integração regional. Cabe ressaltar que o desenvolvimento institucional do Mercosul gerou uma ampliação burocrática,

---

<sup>4</sup> Assuntos Comerciais; Assuntos Aduaneiros; Normas Técnicas; Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial e Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordenação de Políticas Macroeconômica.

<sup>5</sup> Posteriormente, o SGT-11 foi renomeado como SGT-10, como é atualmente chamado.

<sup>6</sup> Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, que versa sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, assinado em Ouro Preto, em dezembro de 1994, constitui-se a partir dele os primeiros órgãos do bloco e seu processo decisório.

<sup>7</sup> Tratado assinado em março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o intuito de criar o Mercosul. Registrado na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) como AAP.CE N° 18.

mas não alterou o processo decisório do bloco, que se manteve pouco flexível (MARIANO, 2015). Assim como o FCES, a Declaração Sociolaboral (DSL) e a Comissão Sociolaboral (CSL) são frutos desse movimento iniciado pelo sindicalismo do Cone Sul. A criação da CSL representou importante avanço simbólico para o bloco, mas o caráter não vinculante da DSL e não sancionador da CSL limitaram sua capacidade de ação.

Nesse período, as demandas sociais também reverberavam por meio das Reuniões Especializadas, dos Grupos *Ad Hoc* e dos Comitês Técnicos. A Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004, é um dos principais exemplos de sucesso dessa primeira geração de mecanismos sociais, pois logrou a construção de relações não apenas dentro do Mercosul, mas para além do bloco regional. A consolidação da REAF é um dos principais símbolos da transformação da dimensão social que ocorreu nos anos 2000, ainda aproveitando os mecanismos institucionais da década anterior.

Em 2003, a “onda rosa”<sup>8</sup> na América Latina possibilitou um giro na agenda política da integração regional no Cone Sul, resultado da eleição de governos de esquerda e centro-esquerda nos países do bloco. Essa conjuntura reorientou a cooperação entre esses países, em busca de maior presença internacional e influência nas regras e nas decisões — as quais, em contexto de assimetrias, têm capacidade de reconfigurar aspectos internos (VIGEVANI et al., 2003). Na bibliografia de Relações Internacionais, esse fenômeno de reorientação nas concepções do regionalismo latino-americano foi denominado como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (SANAHUJA, 2010; VEIGA; RIOS, 2007; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Esse processo foi marcado pela participação de atores estatais e pela criação de instituições abertas às dimensões sociais de integração e de desenvolvimento (SANAHUJA, 2010). Nesse sentido, um conjunto de estruturas regionais e práticas híbridas surgiram em um contexto de substituição das lógicas comerciais até então hegemônicas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). O desenvolvimento dessas iniciativas possibilitou a reestruturação da cooperação temática na América do Sul, com a abertura para novos eixos de atuação política (BRICEÑO RUIZ; HOFFMANN, 2015).

O período se diferenciava do caráter neoliberal da década anterior por três retornos significativos: o retorno ao fortalecimento do Estado, o retorno à politização das relações regionais e o retorno a uma agenda desenvolvimentista com impulsão de uma agenda social

---

<sup>8</sup> Termo utilizado por Panizza (2006), entre outros autores, para definir o fenômeno na virada do século XXI de vitórias eleitorais da esquerda e da centro-esquerda na América Latina, em países como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Honduras, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Paraguai.

(SERBIN et al., 2012). Dessa forma, o desenvolvimento da integração não era prejudicial à autonomia dos países, pois não era pensado para unificá-los econômica ou politicamente (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

A maior sensibilidade em relação à agenda política dos atores sociais nesse período ampliou os debates mercosulinos, ao mesmo tempo em que orientou as propostas estatais de aprofundamento institucional do bloco. A década de 2000 representou um importante período para o alargamento institucional do Mercosul, com a criação de numerosas instâncias, a transformação do escopo de alguns órgãos e a formalização institucional de foros de discussão e formulação, além da incorporação de novos membros associados<sup>9</sup>.

Essa conjuntura se materializou com a Cúpula de Ouro Preto, em 2004, que possibilitou o aprimoramento institucional<sup>10</sup> do Mercosul em temas como: participação parlamentar; autorização para construção de fundo de convergência; participação dos atores subnacionais; e debates sobre Direitos Humanos. Com esses debates iniciados no novo ciclo político, distintos mecanismos institucionais foram constituídos para acomodar a nova agenda política do bloco e se somaram às iniciativas dos anos 1990.

Na prática, é resultado desse processo político uma série de institucionalidades no Mercosul, tais quais: o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Instituto Social do Mercosul (ISM), as Cúpulas Sociais do Mercosul e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

Para melhor compreender os impactos da proliferação institucional no Mercosul, apresentamos nas seções seguintes três dos principais mecanismos da dimensão social frutos dessa política de expansão: o Instituto Social do Mercosul (ISM), as Cúpulas Sociais do Mercosul, e a Unidade de Participação Social (UPS).

### **III. INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL (ISM)**

Entre 1993 e 1998, o Mercosul foi instado por demandas sociolaborais lideradas por discursos sindicais com reivindicações transnacionais. Preocupadas com os efeitos do Mercosul sobre diversos setores trabalhistas, essas centrais sindicais “passaram a disputar abertamente

---

<sup>9</sup> Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013); e dois membros observadores: México (2006) e Nova Zelândia (2010). Além disso, a Venezuela tornou-se membro efetivo do bloco.

<sup>10</sup> Esse aprimoramento institucional faz referência à criação de outras três instituições: o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Parlamento do Mercosul (Parlasul), e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR).

espaços no processo de negociação” (VIGEVANI e MARIANO, 1998:86). Essas reivindicações mudaram também de formato. Antes preocupados em participar do processo de negociação, os atores sociais começam a perceber no Mercosul uma arena importante para reivindicação de direitos, incluindo a harmonização legislativa entre os países membros (VELASCO, 2013).

No entanto, é a crise comercial que lança a oportunidade para a institucionalização social no Mercosul. Após períodos de adaptação tarifária para a instituição efetiva do bloco, seguida de uma fase neoliberal no fim dos anos 1990, o Mercosul experimentou, na entrada do século XX, uma de suas primeiras crises e reinvenções. Com a desvalorização do Real juntamente com a crise argentina, a dimensão comercial do bloco foi impactada, e a relevância de sua existência, questionada. Essa conjuntura pode ser compreendida como uma oportunidade para o amadurecimento das instituições do Mercosul e para o aumento das temáticas envolvidas na integração (VELASCO, 2013). O Mercosul existente a partir de então não é apenas o projeto do Tratado de Assunção que passou a incorporar questões trabalhistas porque elas integram a dimensão econômica, mas sim passa a ser um Mercosul com uma integração cada vez mais profunda, plural em temáticas e da qual participam outros atores, sendo essa nova fase reconhecida inclusive como o “Mercosul Social”.

Esse processo começa no ano 2000, quando é lançada a Carta de Buenos Aires, manifestando o interesse na institucionalização do âmbito social do bloco. É criada, então, a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), fórum encarregado da tarefa, vinculado ao Conselho, e assistido pelo Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP). Em 2006, acontece a XXX Cúpula de Presidentes do Mercosul, na qual os presidentes pedem que a RMADS elabore um plano social para o bloco. Vale lembrar que a XXX Cúpula de Presidentes aconteceu simultaneamente à primeira Cúpula Social do Mercosul (que será abordada na seção seguinte), o que serve como indicativo do forte diálogo entre os executivos nacionais e os setores sociais relevantes no contexto, além da importância conferida pelos países membros à incorporação da agenda social ao bloco.

Em 2007, com a DEC<sup>11</sup> 03/07 é criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), que começou a funcionar dois anos depois, com sede em Assunção, Paraguai. Ele é a instância técnica responsável pela promoção da dimensão social e tem como função elaborar projetos, relatórios e articular modalidades de financiamento para esses projetos, além de promover encontros locais e regionais com atores sociais interessados. Em 2008, com a DEC 39/08, é

---

<sup>11</sup> DEC faz referência às Decisões, normativo aprovado pelo Grupo Mercado Comum.

criado o terceiro importante órgão que constitui o âmbito social no Mercosul, a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no Mercosul (CCMAS), órgão auxiliar ao Grupo, que tem como função desenhar um plano estratégico-social e trabalhar em coordenação com o ISM e a RMADS, supervisionando as etapas de planejamento e execução.

Um documento preliminar do que passaria a ser chamado de Plano Estratégico para Ação Social (PEAS) foi aprovado em dezembro de 2008 pelo Conselho, contando com 5 eixos de discussão e 19 diretrizes. A versão final é aprovada na Cúpula de Assunção, em junho de 2011, com 10 eixos principais e 26 diretrizes estratégicas. O PEAS estabelece um marco de ação para implementar medidas de criação de uma mesma realidade socioeconômica a nível regional nos quatro países membros do bloco. Sem um prazo final, ele é uma rota ou um guia para as políticas públicas prioritárias, a serem pensadas e executadas pelos três órgãos sociais, em conjunto com os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões de Ministros e as Reuniões Especializadas, de acordo com cada temática. Isso significa que estariam envolvidas secretarias, ministérios, organizações transnacionais, internacionais e locais, ONGs, etc (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2012). É válido de nota também que existe uma grande coincidência entre as demandas reclamadas entre as Cúpulas Sociais do Mercosul e o conteúdo final do PEAS (ALMEIDA 2017).

Foi elaborada, em 2012, a cartilha “Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)” pela RMADS, com o intuito de engajar os atores necessários. Em 2015, o ISM realizou a primeira avaliação das atividades desenvolvidas, através de um questionário encaminhado aos âmbitos do Mercosul relacionados com o PEAS, identificando um total de 22 órgãos diferentes, sendo que 18 instâncias responderam à pesquisa. Os formulários incluíam os produtos desenvolvidos e as propostas de modificar e incluir novos eixos e trazer a relevância e a complexidade das relações interinstitucionais no Mercosul para a mobilização dos objetivos do PEAS. O resultado dessa investigação, disponível em uma publicação do ISM de 2017, intitulada “Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)”, lista diversas atividades que vão ao encontro dos objetivos do PEAS. Há pouca informação e divulgação sobre muitas dessas atividades.

Outras avaliações não foram realizadas posteriormente, e, de maneira geral, o acompanhamento da implementação dos objetivos do Plano é limitado. Isso se deve às mudanças que ocorreram no Mercosul pós-2014, caracterizado pela liderança Macri-Temer, que levaram o bloco a priorizar determinados itens da agenda, com a chamada flexibilização do Mercosul, inclusive em questões orçamentárias. Além disso, é complexo realizar um estudo sobre implementações que exigem relações transversais, demandando um aparo e pessoal

maior do que os atualmente existentes no bloco e exigindo um acompanhamento mais minucioso (ALMEIDA, 2017).

#### **IV. CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL**

A Cúpula Social é um conjunto de espaços e reuniões simultâneos, que acontecem em paralelo às Cúpulas Presidenciais do Mercosul e agregam uma multiplicidade de atores interessados, como representantes da sociedade civil. Participam também funcionários públicos, representantes de governos locais, funcionários dos executivos centrais, parlamentares, representantes de Reuniões Especializadas, Grupos de Trabalho, entre outros atores. São discutidos temas de importância local, de regiões transnacionais e que abrangem todo o território do Mercosul. Entre as suas temáticas estão igualdade de gênero, integração produtiva, articulações transnacionais de direitos dos trabalhadores, educação, questões fronteiriças. Há também discussões sobre a construção cidadã, identitária e cultural do Mercosul. Participam como parceiros nessas articulações, o FCES e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), fazendo com que as discussões repercutam e sejam levadas às instâncias decisórias do bloco (SILVA, MARTINS; s.d.).

A Cúpula Social não seria anti-Mercosul, mas sim um complemento às suas atividades, constituindo uma rede de apoio crítico, que dialoga sobre os seus problemas — especialmente aqueles que passam despercebidos ou não são escutados pelos governos nacionais — e propõe soluções. Por se constituir como um espaço de visibilidade e articulação transnacional que envolve outros atores dos mesmos setores, acaba por criar um mecanismo de pressão para que decisões sejam tomadas e suas demandas sejam escutadas pelo bloco (NUNES, 2010), que deve responder com maior transparência.

Um documento da UPS (Unidade de Apoio à Participação Social), (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.) oferece um compilado das Declarações emitidas pela Cúpula, além de uma pesquisa sobre quais eram os seus participantes e seu impacto no processo decisório do Mercosul. Na quantidade de participações, destacam-se instituições de caráter regional, entre elas, o Programa Mercosul Social e Solidário, a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), e a Associação Latino-Americana de Pequenas e Médias Empresas. Os temas mais mencionados nas declarações finais das Cúpulas também são interesses de caráter regional: estabilidade democrática, geopolítica, defesa e segurança regional; modelos de integração, desenvolvimento e negociações comerciais internacionais;

direitos humanos, participação social e trabalho (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.).

Nas entrevistas realizadas junto aos participantes da Cúpula, 75% eram representantes de organizações políticas e sociais, 15% representavam governos nacionais, e 5%, organismos regionais. De todos os participantes, 50% tinham a Cúpula Social como seu único espaço de participação no Mercosul, o que significa que este era seu canal de acesso ao bloco. Outros 35% afirmaram participar também de outros espaços, como Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros ou Grupos de Trabalho, ou até mesmo do Parlasul, do IPPDH e da Alta Representação Geral (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.)

Esses espaços de participação articulados pela Cúpula não eram meramente articuladores, mas de fato impactavam na agenda regional e nas decisões tomadas pelo bloco. Essa é, ao menos, a opinião dos participantes: 65% dos entrevistados responderam que os debates contribuíam para definir ações concretas em determinadas áreas temáticas, mas a mesma proporção de participantes do inquérito indicou que os debates não levam a resultados concretos. A soma excede 100% porque a percepção dos entrevistados indica que as ações concretas não funcionam em todos os casos, mas não há consenso sobre quais temas da agenda são ou não impactados pelas discussões na Cúpula. Quanto ao processo decisório, 35% opinou que os debates não são levados a outras instituições do Mercosul, 20% afirmaram que sim, e outros 20% afirmaram que este trânsito é variável. Entre os atores da Argentina e do Uruguai, 55% opinaram que a Cúpula tem ganhado crescente relevância, e, no Brasil, 45%. Curiosamente, 40% dos entrevistados do Paraguai responderam negativamente a essa questão (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.).

Outra questão relevante para a articulação da Cúpula Social, para sua aproximação com o processo decisório e para o reconhecimento de sua participação como órgão não inserido, mas com poder de articulação, é a presença dos próprios chefes de Estado nas Cúpulas. Nesse sentido, se destaca a edição de 2010, em Foz do Iguaçu, pois contou com a participação de Lula, Mujica e Fernando Lugo, presidentes de Brasil, Uruguai e Paraguai, respectivamente. A participação dos presidentes se repetiu em 2011, no Parque Ñu Guasú, com Lugo, Mujica e Rafael Correa, do Equador (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.). No ano de 2012, a Cúpula Social foi incorporada ao marco institucional do Mercosul através da DEC 56/12. No entanto, o reconhecimento formal a partir da institucionalização não salvou a Cúpula Social do Mercosul ou, como veremos na seção seguinte, também não salvou a UPS do esvaziamento.

Ocorreram dezoito Cúpulas Sociais, tendo a última acontecido em dezembro de 2015, em Brasília. Entre os feitos e os resultados gerais de iniciativas geradas em debates da Cúpula

Social que foram aprovadas no âmbito do Mercosul é reconhecida a fundação da própria UPS, e avanço em temas de fronteira. Na Cúpula de Córdoba (2006), aconteceu a primeira discussão sobre a elaboração de um Plano de Ação Social. Os presidentes aprovaram a proposta, e a iniciativa foi incorporada à agenda social, resultando no PEAS.

O ano de 2016 correspondia ao período da presidência *pro tempore* da Venezuela, que teve seu reconhecimento pelos demais membros obstaculizado devido às interpretações da cláusula democrática. O mandato seguinte foi cumprido por uma presidência conjunta e durante todo o ano não houve Cúpulas Presidenciais. Em julho de 2017, aconteceu a Cúpula Presidencial seguinte, sob presidência de Mauricio Macri. Dessa vez, e daí em diante, não houve mais Cúpulas Sociais do Mercosul. A declaração alega que “não havia condições de segurança necessárias”. Assim, houve uma “Cúpula dos Povos”, contando com a presença de Evo Morales. O evento foi organizado pelo ex-embaixador argentino na Bolívia, Ariel Bastiero, que declarou que a decisão por não realizar as Cúpulas Sociais do Mercosul tinha razões ideológicas:

Não lhes interessa a participação de setores populares e daqueles que possam expressar um discurso diferenciado do que tem nesse momento poder real na região, encarnados por Macri na Argentina e (Michel) Temer no Brasil [...]. Vão se esconder em um hotel e colocar cercas a três quilômetros ao redor (NIN NOVOA, 2017, apud UVAL, 2017:s.p., traduzido<sup>12</sup>).

As Cúpulas Sociais do Mercosul deixaram sem dúvida um legado. De um modo geral, elas contribuíram para o aprofundamento de política sociais do Mercosul aproximaram a população e setores da sociedade civil junto ao reconhecimento do bloco, e reduziram o déficit democrático. A sua constituição incluiu o envolvimento de atores descentralizados, juntamente com atores do *locus* decisório, inclusive os presidentes. As Cúpulas Sociais contaram também com a influência de atores externos (o governo da Alemanha) em sua iniciativa, e grande parte dos feitos da Cúpula Social vêm exatamente por encontrar o equilíbrio entre diálogo e autonomia e abraçar o sistema decisório intergovernamental.

Por outro lado, a Cúpula Social enfrentou também limitações. A mais relevante reside na sua abolição no contexto do Mercosul pós-2016. E a institucionalização talvez não a tivesse salvado — como, veremos na seção seguinte, não salvou a UPS. Os avanços alcançados pela Cúpula Social foram possíveis porque, segundo os acordos e documentos da época, os governos locais e a Cúpula Social tinham os mesmos planos para o Mercosul. Ressalta-se que a Cúpula Social como existia já pedia por um projeto de reinvenção. Com suas 18 edições e durante seus

---

<sup>12</sup> No original: “No le interesa la participación de los sectores populares y de aquellos que puedan expresar un discurso diferenciado del que tiene en este momento el poder real en la región, que lo encarnan Macri en Argentina, y [Michel] Temer em Brasil (...)Se van a esconder en un hotel y van a poner vallas tres kilómetros a la redonda”.

9 anos de existência, os textos e trabalhos emitidos por ela começavam a se repetir, perder o fôlego político-teórico e sofrer divisões internas, o que pode se dever também ao contexto social vigente.

Além disso, existe pouco reconhecimento interno, nos documentos do Mercosul, sobre o alcance da Cúpula no bloco, sobre os quais os governos nacionais continuaram a levar crédito pelas iniciativas. Por fim, a Cúpula era um importante representante do apoio da sociedade civil sobre as ações do bloco de integração e, principalmente, sobre os rumos que o projeto levava naquele contexto. O apoio e a simpatia incentivaram a participação e a porosidade no processo de integração, o que, em troca, criou uma relação de cidadania e revestiu o bloco de reconhecimento e legitimidade.

## **V. UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (UPS)**

A UPS foi articulada na Cúpula Social do Mercosul, tendo sido aprovada a norma que levou à sua criação na edição de 2010, em discurso do presidente Lula (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, 2016). O anúncio foi feito a partir da Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), a partir da qual o Brasil assumiria a seguinte presidência. A DEC 65/10, que cria a UPS, afirma a importância de seu papel como órgão que afirma a participação social no Mercosul e a importância dessa participação como um canalizador da criação de cidadania. Seu funcionamento, no entanto, iniciou-se somente em 2013, em Montevideu (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).

A UPS cumpre um papel institucional em funções inéditas e relevantes no Mercosul, especialmente para a consolidação de novos estágios de integração. Sua função estabelece diversas pontes na construção de relações do Mercosul como organização internacional, e o surgimento de uma instituição responsiva, da qual participam atores da sociedade civil e organizada, e que deve à eles prestar contas.

Assim, a UPS é a principal instituição responsável pela organização da Cúpula Social do Mercosul, sendo o principal canal de diálogo com as organizações sociais. Essa atividade inclui também a criação de um registro dessas organizações, a comunicação direta com elas, e a administração do fundo para a participação desses atores nos órgãos do Mercosul e na Cúpula. Esse canal de comunicação permite também que movimentos sociais requisitem informações aos órgãos do Mercosul através da UPS (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM MERCOSUR, 2016).

O diálogo da UPS com esses órgãos fortalece também a articulação interinstitucional, e o fundo contribui para o financiamento da participação desses movimentos em atividades dos órgãos e nas Cúpulas Sociais do Mercosul. Assim, é firmado o incentivo institucionalizado do Mercosul para a participação de funcionários públicos, organizações, movimentos sociais, agentes do governo e representantes da sociedade civil nas atividades do bloco através de oficinas, seminários, entre outros eventos. A garantia de direitos de participação desses agentes na esfera do Mercosul confirma o reconhecimento de seu status de ator, e a catalogação desses agentes é uma prova da institucionalização e do reconhecimento de sua participação e um sinal de seu fortalecimento político (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUR, 2016).

Porém, a atuação da UPS não se direciona apenas a atores de organizações e movimentos sociais, mas também à sociedade civil: uma de suas mais importantes e inéditas tarefas é a de informar à população como o Mercosul funciona e como essa pode participar dele e adentrar seu processo decisório. Nesse intuito, foi criada a *Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el Mercosur* (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUR, 2016), que estabelece um guia de quais são e como funcionam os órgãos no Mercosul (como Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros e Grupos de Trabalho, etc.), e como esses atores podem passar a participar deles. Nesse sentido, a função da UPS não é simplesmente a de estabelecer um canal de comunicação, ou um mecanismo de diálogo, mas sim ser um órgão de apoio para mecanismos de participação social já existentes no bloco. Assim, os canais para a participação no Mercosul não apenas existem, mas contam também com a UPS como um órgão com a função inédita de reconhecer esses canais de participação, e sua principal função é instruir a apoiar que esses mecanismos de inserção sejam usados e reconhecidos, fortalecendo a participação desses agentes sociais e representantes da sociedade civil (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUR, 2016). É possível, então, caracterizar a UPS como um órgão dedicado exclusivamente ao fortalecimento político e institucional da relação entre o bloco e a participação popular. Essa função evolui para a construção de uma possível cidadania regional no enfoque do Mercosul:

Por que participar do Mercosul? / Converter a sociedade em protagonista da construção, consolidação e aprofundamento do Mercosul, contribuindo para que sirva aos fins de bem-estar coletivo. / Legítima socialmente e favorece a sustentabilidade do processo de integração. / Como expressão de uma “cidadania ativa”, fortalece a institucionalidade democrática. / É importante para o conhecimento de parte da

população dos benefícios e dos direitos que são emanados do Mercosul (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUL, 2016:11, traduzido<sup>13</sup>).

No entanto, a criação desse canal resulta em uma série de novas responsabilidades ao bloco, fazendo com que esses atores estabeleçam um mecanismo de pressão sobre o que é decidido, sobre a responsividade mercosulina, e sobre requisições de maior transparência nas informações. Ainda assim, com a institucionalização da Cúpula Social do Mercosul, conforme já mencionado, a UPS se torna responsável pela catalogação dos participantes, e em algumas edições chegou a utilizar do fundo para garantir a participação desses atores nas Cúpulas.

Conforme mencionado na seção anterior, a crise política do Mercosul iniciada em 2014 — marcada pelo processo de impeachment de Dilma Rousseff, a suspensão da Venezuela e a eleição de Macri — trouxe repercussões para o Mercosul Social. Essa flexibilização do Mercosul atingiu também a UPS. Ela não deixou de funcionar formalmente, contando ainda com servidores concursados em sua sede, mas o interesse em manter áreas de participação social não desenvolvidas ou, simplesmente, o estabelecimento de outras prioridades, faz com que esse importante mecanismo seja, até segunda ordem, posto em espera.

A UPS é um importante marco no Mercosul, não somente em uma função inovadora, mas também por sua importância no fortalecimento político e institucional e no início da construção da cidadania. Se torna difícil afirmar se seu esvaziamento se deu devido à novas prioridades políticas no bloco pelo seu sistema decisório central, uma vez que contribui para esse processo um fator limitante de dispersão de poder por parte dos estados em reconhecer as novas responsabilidades de que seriam incumbidos a partir do pleno funcionamento da UPS. Ainda assim, é importante reafirmar a UPS como uma iniciativa *bottom-up* em dois sentidos: um, levando em conta que ela foi idealizada por setores sociais, articulada nas Cúpulas Sociais e acatada pelos governos centrais; e outro, de sua contribuição para o status de cidadania através da comunicação de atores da sociedade civil nos órgãos do Mercosul, porque eles manifestam interesse da participação e interferência.

## VI. ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL E A NOVA CONJUNTURA DO BLOCO

---

<sup>13</sup> No original: “¿Porque participar en el Mercosur? Convierte a la sociedad en protagonista de la construcción, consolidación y profundización del Mercosur, contribuyendo a que sirva a los fines del bienestar colectivo. Legítima socialmente y favorece la sustentabilidad del proceso de integración. Como expresión de una “ciudadanía activa”, fortalece la institucionalidad democrática. Es importante para el conocimiento por parte de la población de los beneficios y derechos emanados del Mercosur.”

A democracia é um valor compartilhado entre os membros do Mercosul e ressaltado nos seus protocolos, nas suas declarações e decisões, mas não foi incorporada às estruturas institucionais do bloco (MARIANO, 2011). Após o Protocolo de Ouro Preto, os governos aceitaram as pressões sociais e parlamentares com a criação do FCES e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), como forma de atenuar o déficit democrático<sup>14</sup> (DRUMMOND, 2011). Esses processos responderam às pressões da sociedade civil, em especial das centrais sindicais, que questionaram a exclusão dos atores sociopolíticos em favor dos interesses empresariais e governamentais (MARIANO, 2011).

Nesse sentido, o Mercosul preocupou-se em garantir a participação da sociedade civil, dos parlamentos e dos governos subnacionais (MARIANO, 2013). Essa participação permite amenizar o déficit democrático, ao mesmo tempo em que serve como instrumento de resolução de conflitos, redução da insegurança jurídica dentro do bloco e ampliação da eficiência socioeconômica das ações (CAETANO et al., 2009).

O déficit democrático no Mercosul é uma projeção supranacional dos déficits democráticos internos de seus Estados-membros (VENTURA, 2003). Dessa forma, a redução do déficit democrático em nível doméstico é indispensável para sua projeção regional e, conseqüentemente, para ampliar a participação da sociedade civil nos processos de integração (BRESSAN, 2011).

Apesar do déficit democrático na tomada de decisão, a estrutura institucional do Mercosul desenvolveu mecanismos de participação social mais institucionalizados que outras experiências intergovernamentais, com maior interface de diálogo entre governos e sociedade (SERBIN, 2013). A existência desses mecanismos é necessária para a democratização do bloco, mas não a garante (MARIANO, 2013). Os canais de diálogo constituídos nas últimas décadas não apresentaram alterações efetivas no impacto e na influência da participação dos atores sociais.

Os debates e as reflexões propostos pelo regionalismo pós-hegemônico buscaram democratizar as experiências de integração regional, na expectativa de ampliar seu escopo para uma dimensão social, política e econômica. Portanto, a lógica discursiva aponta para a

---

<sup>14</sup> Nos estudos de integração regional, os debates sobre déficit democrático remontam ao trabalho de David Marquand (1979) sobre o Parlamento Europeu, que questionava a baixa influência popular no processo de escolha dos parlamentares regionais, à época indicados indiretamente. No Mercosul, refere-se a diversas questões sobre as ausências e vazios democráticos no processo decisório do bloco, que é altamente concentrado no Executivos Nacionais, que excluem as elites políticas parlamentares, produtivas e sociais das tomadas de decisão sobre os rumos da integração. Ademais, desconsideram as produções desses setores sociais nos espaços institucionais do Mercosul.

constituição de mecanismos eficazes para a redução do déficit democrático e das assimetrias; no entanto, estes mecanismos não se concretizaram ou não se efetivaram.

As novas estruturas institucionais dos anos 2000 encontraram dificuldades semelhantes às daquelas constituídas na década anterior, com baixa capacidade de influência no processo decisório e pouca resiliência para resistir aos períodos de esvaziamento político ou à queda de mobilização dos atores sociais. Em determinados momentos, os mandatos e as funções dos mecanismos de participação conflitavam, com forte similaridade nas agendas de debate e onipresença de determinados grupos de interesse.

Dessa forma, verifica-se uma continuidade da resistência à supranacionalidade no Mercosul, como as articulações e proposições da sociedade civil para que o bloco caminhasse para maior aprofundamento dos mecanismos. Logo, identifica-se que o intergovernamentalismo é um princípio orientador do processo decisório do Mercosul, uma vez que as representações governamentais compreendem este modelo como satisfatório (MARIANO, 2013). Esse modelo organizacional preserva os interesses governamentais em detrimento de outros atores internos e externos ao Estado.

Em perspectiva histórica, a participação social no bloco foi restrita às organizações sociais com capacidade de financiamento, o que resultou em uma representação mais ativa dos sindicatos de trabalhadores e dos sindicatos patronais (BOUZAS; SOLTZ, 2002). O SGT-10, espaço mais antigo de participação social no Mercosul, e a CSL apresentaram maior resiliência e periodicidade mais frequente de reuniões ao longo das décadas do que o FCES, que incorporou outras representações sociais.

A limitação de admissão no FCES pelas seções nacionais, que possuem capacidade de definir a legitimidade das organizações e reconhecer ou não impedir a participação, resulta em um elemento de elitização e segregação da presença da sociedade civil (CAETANO et al., 2009). Em síntese, o fórum não possui capacidade de representar a amplitude da sociedade civil do Mercosul e não logrou seus objetivos iniciais (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009).

Dos instrumentos criados a partir dos anos 2000, as Cúpulas Sociais se destacam por serem uma iniciativa da sociedade civil — baseada nas experiências das Cúpulas dos Povos — para refletir sobre os rumos do Mercosul que foi institucionalizada. No entanto, as Cúpulas Sociais reproduzem algumas atribuições do FCES, como o financiamento limitado, a vinculação com os Estados para registro de participação, além da falta de critérios claros para a seleção dos participantes (BUDINI, 2015).

O surgimento da UPS objetivou solucionar a insuficiência do financiamento para a participação social, pois permitia que organizações e movimentos sociais registrados no

Mercosul solicitassem apoio financeiro para comparecer a eventos e atividades do bloco (MERCOSUL/CMC, 2017). No entanto, o espaço carecia de autonomia para construir uma concepção regional de participação social, sendo extremamente dependente do trabalho dos pontos focais para definir a elegibilidade dos atores sociais, o que ampliava a influência dos governos na indicação dos participantes financiáveis (BAPTISTA, 2020).

Outro importante legado da dimensão social do Mercosul, que serve como bússola para compreender os desafios e as potencialidades desse instrumento, é o PEAS, desenvolvido dentro do ISM. O plano estratégico representou a sistematização das demandas sociais em um plano de ação com objetivos comuns de cooperação regional e compromissos para a erradicação da miséria, da fome, da pobreza e do analfabetismo. As metas e os objetivos do plano são altamente dependentes do financiamento estatal e das prioridades governamentais, mas estabelecem parâmetros sociais que os Estados-membros comungam como elementares.

Em síntese, o bloco nesse período se caracterizou pela ampliação de órgãos sem poder decisório, quando não sem recursos humanos e financeiros (BUDINI, 2015). Os principais órgãos criados após 2003 no Mercosul não alteraram o processo decisório, caracterizando-se pela natureza consultiva — manifestando-se por meio de recomendações — e técnica — com o intuito de assessorar os órgãos decisórios do bloco na produção de estudos, na realização de seminários e na constituição de espaços de reflexão.

Dessa forma, as posições e os interesses dos Estados-membros permanecem pautados pela dimensão interna para promover a autonomia e a soberania, sem privilegiar o desenvolvimento dos mecanismos regionais, centrando o processo decisório no CMC, no GMC e na CCM. A conciliação desses elementos resulta em uma grande dificuldade operacional que sintetiza os problemas existentes (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

A desmobilização das organizações da sociedade civil e a baixa institucionalização do regionalismo pós-hegemônico podem ampliar o déficit democrático (SERBIN, 2013). Desde o início dos anos 2010, os membros do Mercosul reduziram sua mobilização em torno dos processos de integração regional e fomentaram a paralisia nos avanços institucionais. Com exceção das Cúpulas Sociais que produziram documentos de amplo acesso, os dados e as informações de reuniões oficiais do bloco, inclusive dos mecanismos da dimensão social, são de difícil acesso, e, quando acessíveis, apresentam informações incompletas.

A democratização do bloco, a redução de assimetrias, a ampliação da participação para outros atores e o alargamento do bloco são elementos essenciais do desencantamento com o neoliberalismo nos anos 1990 (SERBIN, 2013). A agenda regional dos governos progressistas atribuía à superação desses problemas o traço primordial para sua caracterização como

governos pós-liberais. No entanto, a distância entre os discursos e as ações no caso do Mercosul é um elemento de prejuízo à sua reputação e à sua utilidade (MALAMUD, 2013).

A crise política e a desaceleração do crescimento econômico na região enfraqueceram as instituições pós-hegemônicas. A preferência pela constituição de processos intergovernamentais, e em muitos casos restritos aos chefes de Estado, possibilitou iniciativas de estímulo à participação dos atores não governamentais apenas enquanto havia entendimentos coletivos. No entanto, com o crescimento dos dissensos, a crise econômica e as novas dinâmicas do sistema internacional, a fragilidade dessas instituições esvaziou seu funcionamento e enfraqueceu seus mandatos.

Essa crescente instabilidade política no Mercosul é notada desde o Golpe de Estado no Paraguai, em 2012. Este momento foi seguido pelo agravamento das tensões políticas na Venezuela e de seu consequente afastamento do bloco, pelo *impeachment* no Brasil e pela ruptura política com o programa progressista, além da transição política ocorrida na Argentina com as eleições de Maurício Macri, em 2015. O enfraquecimento institucional e político decorrente dessa conjuntura desestabilizou os espaços sociais do bloco, com severas alterações nos mandatos da UPS e com o fim da periodicidade das Cúpulas Sociais.

A dimensão social mercosulina vivenciou um ciclo de descaso, quando os sócios maiores comungaram da preferência por um Mercosul majoritariamente comercial, no período Macri-Temer e Macri-Bolsonaro. O desinteresse pela dimensão social no processo de integração reflete a despreocupação desses governos em legitimar suas ações perante a sociedade civil (BAPTISTA; BERTOLUCCI, 2020). Tais impactos refletiram-se no desmonte de iniciativas e em ameaças de denúncia dos tratados, como visto no caso da saída do Brasil do Mercosul Educacional<sup>15</sup>.

Em contraponto, com a recente eleição de Alberto Fernandez na Argentina, nota-se uma tentativa de rearticular a dimensão social do Mercosul. Em especial no âmbito do ISM, que vivencia um processo de reengajamento e ampliação de sua comunicação e de seu escopo de atividades. Destaca-se a Escola de Governo de Políticas Sociais do Mercosul, inaugurada em abril de 2020, que intenta reativar a articulação entre gestores públicos dos países-membros por meio de cursos de formação e certificações, apesar de seu escopo orientado aos membros de governos.

---

<sup>15</sup> Clavery, E. Brasil deixará grupo de trabalho sobre educação do Mercosul, diz ministro. **Portal G1**, 9 nov. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/29/brasil-deixara-grupo-de-trabalho-sobre-educacao-do-mercosul-diz-ministro.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Dentre as possibilidades positivas, o Mercosul vivenciou uma nova realidade durante a pandemia da COVID-19, com a realização de reuniões por videoconferência, alternativa que possibilita uma nova dinâmica de participação para atores sociais no bloco e tensiona um dos principais empecilhos à sua participação, a insuficiência de recursos financeiros. No entanto, persistem desafios para rearticular a dimensão social do bloco regional perante seu esvaziamento institucional e a conjuntura política instável do Cone Sul.

Tais desafios para a dimensão social serão agravados com a Decisão 01/21 do Conselho Mercado Comum (CMC) que reduziu o número de técnicos dedicados às atividades do ISM e do IPPDH, o que afetará profundamente o funcionamento desses mecanismos, já fragilizados pelas dinâmicas políticas entre os sócios-maiores. O dissenso entre os países-membros do Mercosul, publicizado na 58ª Cúpula Presidencial pelas disputas entre os chefes de Estado, demonstra um cenário de tensões e ausência de espaço para quaisquer aprofundamentos nas agendas políticas e sociais.

As condições institucionais antecedentes do Mercosul não foram superadas. Os governos pós-hegemônicos reforçaram a trajetória intergovernamental e interpresidencial do bloco e não romperam com o déficit democrático. Ademais, o aprofundamento das estruturas sociais do bloco não está na agenda política dos Estados-membros, com exceção do atual governo argentino. Em contrapartida, ampliaram-se os ataques e as tentativas de deslegitimar os instrumentos constituídos pelo bloco, inclusive no âmbito comercial com os questionamentos a respeito da Tarifa Externa Comum (TEC).

## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscamos caracterizar a dimensão social do Mercosul nos seus trinta anos de existência com foco especial no período caracterizado pelo regionalismo pós-hegemônico, iniciado na primeira década dos anos 2000, que permitiu a proliferação de mecanismos institucionais no bloco regional. Dentre esses mecanismos, destacamos três deles: o ISM, as Cúpulas Sociais e a UPS – principais instrumentos da dimensão social do Mercosul desde a constituição do SGT-10 e do FCES.

Em seu período de atividade, o ISM buscou construir instrumentos efetivos para que se avançasse a dimensão social do Mercosul. Em especial, o PEAS, que apresentou diretrizes para os países-membros materializarem a implementação e o monitoramento de atividades que se relacionem aos dez eixos do plano em distintos foros e reuniões do bloco. Em comparação com os demais mecanismos sociais criados durante o ciclo progressista no Mercosul, o ISM foi o

que logrou maior institucionalização com a criação de inúmeras ações de relacionamento com a academia e com gestores públicos da região, por meio de publicações, de revista científica e da Escola de Governo.

A participação social e o engajamento da sociedade civil com o Mercosul encontraram nas Cúpulas Sociais seu principal espaço de articulação e formulação de políticas para a integração regional. Do momento de auto-organização até sua incorporação ao calendário de atividades do bloco, as cúpulas permitiram o envolvimento de inúmeras entidades que antes estavam excluídas do processo político do Mercosul. No entanto, o pouco reconhecimento de suas formulações e sua extinção em 2016 mostram sua baixa capacidade de influência no processo decisório do bloco e reforçam o caráter do bloco centrado nos Executivos nacionais.

Da mesma forma, a UPS, que nasceu como instrumento de apoio à participação social e com a intenção de criar um caminho institucional de relacionamento da sociedade civil com o processo de integração regional, não logrou seu objetivo e não garantiu a continuidade das Cúpulas Sociais. A atual conjuntura do Mercosul de descrédito e descaso com sua dimensão social impossibilitaram que a UPS chegasse a estabelecer um funcionamento regular e pudesse contribuir com seus mandatos.

Em síntese, caracterizamos esse período como insuficiente para superar as contradições estruturais do processo de integração do Cone Sul, notadamente seu déficit democrático e a pouca autonomia de suas institucionalidades – por falta de recursos financeiros, recursos humanos ou capacidade decisória. A consolidação da trajetória institucional mercosulina como instrumento intergovernamental e interpresidencial permite que as frequentes mudanças de governos na região enfraquecem e desestabilizem sua dimensão social. Os desafios da dimensão social encontram duas barreiras: as históricas - dependentes da trajetória institucional do bloco - e as recentes - impostas pela conjuntura política desfavorável e desinteressada na participação social.

Por fim, a conjuntura do Mercosul apresenta uma mudança de prioridades na agenda dos governos de seus países-membros. Esta política orienta as articulações do bloco para acordos de livre comércio e priorizando sua dimensão externa de cooperação econômica e comercial, em detrimento das políticas de aprofundamento institucional do bloco e sua dimensão interna, intensificadas pela mais grave crise nas relações políticas entre os países membros desde a fundação do bloco.

## **VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGUERRE, M.J.; ARBOLEYA, I. Estrategias para un Mercosur ciudadano. In: CAETANO, Gerardo (Coord). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propues-tas**. Montevideo: CEFIR, 2009.

ALMEIDA, Ana Patrícia Sampaio de. Estatuto da cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social: conquistas e desafios pendentes. In: **XVI Congresso Internacional FOMERCO**, 2017, Salvador, Anais de Congresso

BAPTISTA, J. V. M. **A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/192119/baptista\\_jvm\\_me\\_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/192119/baptista_jvm_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 14 dez. 2020.

BAPTISTA, J. V. M.; BERTOLUCCI, A. C. Guinada à Direita e o Futuro do Mercosul: velhos atores e novos blocos de poder. In: Hannah Guedes de Souza; Goodfred Schwendenwein; Mariani Ferri de Holanda; Suyai Malen García Gualda. (Org.). **América latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região**. Campos dos Goytacazes: Asociación latino-americana de Ciência Política (ALACIP), 2020, 1ed.

BOUZAS, R.; SOLTZ, H. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR. **Institut für Iberoamerika-Kunde**, Working Paper nº1, aug. 2002.

BRESSAN, Regiane Nitsch. O desafio democrático para a integração Latino-americana. In: **3º Encontro Nacional ABRI**, Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2011 (Anais).

BRICEÑO-RUIZ, José; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Post-hegemonic regionalism, UN-ASUR, and the reconfiguration of regional cooperation. South America, **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 40:1, 48-62, 2015.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo (Coord). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009.

DRUMMOND, M.C. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 273-295, jan./jun. 2011.

GRANATO, L. Estado, Sociedad e Integración Regional: Un estudio sobre el componente relacional del Mercosur (2003-2015). **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 11, p. 18, 2017.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **A Dimensão Social do Mercosul: Marco Conceitual**. Assunção: Tekoha, 2012.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**. 2017. Disponível em: <http://www.ismercotur.org/es/publicaciones/estudios/evaluacion-del-peas/>. Acesso em 15 Mai, 2020.

MALAMUD, A. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. **EU/ RSCAS**, Working Papers 2013/20, 2013.

MARIANO, K. L. P. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K.L.P. **A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARIANO, M. P. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARQUAND, David. **Parliament for Europe**. London : J. Cape, 1979 (147p).

MERCOSUL. **DEC 01/21** (Estrutura Institucional do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/85221\\_DEC\\_001-2021\\_PT\\_Estrutura%20Institucional%20MCS.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/85221_DEC_001-2021_PT_Estrutura%20Institucional%20MCS.pdf)>. Acesso em 10 Ago 2021.

MERCOSUL. **DEC 03/07** (Instituto Social do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153\\_DEC\\_003-2007\\_PT\\_InstitutoSocial.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_PT_InstitutoSocial.pdf)>. Acesso em 12 Out. 2019

MERCOSUL. **DEC 39/08** (Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2862\\_DEC\\_039-2008\\_PT\\_ComCoordMinAsunSoc.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2862_DEC_039-2008_PT_ComCoordMinAsunSoc.pdf)>. Acesso em 12 Out. 2019

MERCOSUL. **DEC 56/12** (Cúpula Social do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318\\_DEC\\_056-2012\\_PT\\_C%3%BApula%20Social%20MERCOSUL.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318_DEC_056-2012_PT_C%3%BApula%20Social%20MERCOSUL.pdf)>. Acesso em 28 Set. 2019.

MERCOSUL. **DEC 65/10** (Unidade de Apoio á Participação Social). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780\\_DEC\\_065-2010\\_PT\\_Unidade%20Apoio%20%3%A0%20Participa%3%A7%C3%A3o%20Social.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780_DEC_065-2010_PT_Unidade%20Apoio%20%3%A0%20Participa%3%A7%C3%A3o%20Social.pdf)>. Acesso em 28 Set. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, No. 107, Brasília, 2010.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Ed.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. The case of Latin America. London: Springer, p. 1-16, 2012.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de uma región: Sudamérica y El regionalismo posliberal. In CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.), **Uma región en construcción**: UNASUR y La integración em América del Sur. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

SERBIN, A. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, 90: 297-327, 2013.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR, Haroldo. El regionalismo post-liberal em América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuário de La integración regional de América Latina y el grand Caribe**, 2012.

SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. Las Cumbres Sociales del Mercosur I: **Historia y Acervo**. S.d. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>> . Acesso em 12 Jun. 2019.

UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM MERCOSUL. **Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el Mercosur**. 2016. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/guia-para-la-participacion-de-organizaciones-y-movimientos-sociales-en-el-mercosur/>>. Acesso em 25 Out. 2019.

UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: **Declarações e Documentos de Trabalho**. S.d. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-ii-declaracoes-e-documentos-de-trabalho/>>. Acesso em 29 Set. 2019.

REUNIÃO DE MINISTROS E DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (RMADS). **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. 2012. Disponível em: <<https://issuu.com/ismercosur/docs/peas-portugues-ism>>. Acesso em 26 Set. 2019.

UVAL, Natalia. Por primera vez no habrá cumbre social del Mercosur, por cuestiones de “seguridad”. **La diária**, Montevideu. 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 12 Out. 2019

VEIGA, P. M.; RÍOS, S.P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas, dilemas. **CEPAL: SERIE Comércio Internacional**, nº 82, p. 3-45, jul. 2007.

VELASCO JR, Paulo Afonso. **O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional**. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

VENTURA, D. **As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

VIGEVANI, T; et al. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

VIGEVANI, T; RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais** (Rio de Janeiro) vol. 57, no 2, pp. 517 a 552, 2014.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Os Atores Sociais e a Alca, In: ALBUQUERQUE J.A.G.; OLIVEIRA H.A. (orgs.), **Alca: Aspectos históricos, jurídicos e sociais**. São Paulo: FTD, p. 72-102, 1998.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.