**A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO COM JUSTIÇA SOCIAL:**

**O CASO DO MERCOSUL (2003 – 2013)**

**Resumo:** As mudanças políticas e econômicas da primeira década dos anos 2000, na América do Sul, exerceram significativa influência na compreensão sobre os objetivos da integração regional que, para além da construção de um espaço comercial, passaram, cada vez mais recorrentemente, a serem vistas com o propósito de se constituírem como um mecanismo de debate, criação e implementação de políticas públicas de caráter social. Para o Mercado Comum do Sul (Mercosul), este novo entendimento, implicou em diversas iniciativas institucionais e normativas, que começaram a tomar forma por volta de 2003 – cujo destaque foram a agenda do chamado “Mercosul Social” e o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul - que resgatavam o objetivo expresso no preâmbulo do tratado constitutivo do bloco, que já colocava a integração regional como condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social dos Estados-membros. Nestes termos, a partir de uma reflexão acerca do desenvolvimento econômico e justiça social no âmbito do Mercosul, esta comunicação pretende, inicialmente, explorar os sentidos destes termos na literatura mais ampla, de modo a incorporar elementos já presentes nos debates de integração regional e acrescentando contribuições, para em seguida, investigar e analisar como esses objetivos foram incorporados nas diversas iniciativas setoriais dentro do bloco, de toda uma década (2003-2013), buscando identificar as convergências e divergências em relação às normativas nacionais. Pretende-se, dessa forma, levantar elementos teóricos e empíricos que possam contribuir para o debate acerca das possibilidades e desafios para a construção de um projeto amplo para o Mercosul que, para além do aspecto comercial, seja capaz de incorporar demais interesses, de todos os atores envolvidos, em suas múltiplas dimensões.

**Palavras-Chave:** Mercosul. Desenvolvimento econômico. Justiça social.

**Resumen:** Los cambios políticos y económicos de la primera década de los años 2000, en América del Sur, ejercieron una significativa influencia en la comprensión sobre los objetivos de la integración regional que, además de la construcción de un espacio comercial, pasaron cada vez más recurrentemente a seren vistas con el propósito de constituirse como un mecanismo de debate, creación e implementación de políticas públicas de carácter social. Para el Mercado Común del Sur (Mercosur), este nuevo entendimiento, implicó en diversas iniciativas institucionales y normativas, que comenzaron a tomar forma hacia 2003, cuyo destaque fue la agenda del llamado "Mercosur Social" y el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur -que rescataban el objetivo expresado en el preámbulo del tratado constitutivo del bloque, que ya planteaba la integración regional como condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social de los Estados miembros. En estos términos, a partir de una reflexión sobre el desarrollo económico y la justicia social, en el ámbito del Mercosur, esta comunicación pretende, inicialmente, explorar los sentidos de estos términos en la literatura más amplia, para incorporar elementos ya presentes en los debates de integración regional y a continuación, investigar y analizar cómo estos objetivos fueron incorporados en las diversas iniciativas sectoriales dentro del bloque, de toda una década (2003-2013), buscando identificar las convergencias y divergencias en relación a las normativas nacionales. Se pretende, de esta forma, levantar elementos teóricos y empíricos que puedan contribuir al debate acerca de las posibilidades y desafíos para la construcción de un proyecto amplio para el Mercosur que, además del aspecto comercial, sea capaz de incorporar otros intereses, de todos los actores involucrados, en sus múltiples dimensiones.

**Palavras clave:** Mercosur; Desarrollo económico; Justicia Social

**Abstract:** The political and economic changes of the first decade of the 2000s in South America had a significant influence on the understanding of the objectives of regional integration, which, in addition to build a commercial space, have been increasingly the purpose of being constituted as a mechanism of debate, creation and implementation of public policies of social character. For the “Mercosur” (Common Market of the South), this new understanding, implied in several institutional and normative initiatives, that began to take form around 2003 - whose highlight was the agenda of the so-called "Mercosur Social" and the Strategic Plan of Social Action of Mercosur - which rescued the objective expressed in the preamble to the bloc's constitutive treaty, which already placed regional integration as a fundamental condition for accelerating the processes of economic development with social justice in the member states. Based on a reflection on economic development and social justice within Mercosur, this communication intends, initially, to explore the meanings of these terms in the broader literature, in order to incorporate elements already present in the debates of regional integration and adding contributions, and then to investigate and analyze how these objectives were incorporated in the various sectoral initiatives within the bloc for a decade (2003-2013), seeking to identify the convergences and divergences in relation to national regulations. It is intended, therefore, to raise theoretical and empirical elements that can contribute to the debate about the possibilities and challenges for the construction of a broad project for Mercosur that, besides the commercial aspect, is capable of incorporating other interests, of all the actors involved, in their multiple dimensions.

**Key- words:** Mercosur; Economic Development: Social Justice.

**1. Introdução**

A estratégia de integração acelerada posta em prática nos primeiros anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), sob a influência do “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), apresentou um desempenho comercial satisfatório, sobretudo quando se observa o crescimento do comércio intra-bloco e o ritmo da desgravação tarifária (Ruiz, 2007). No final dos anos de 1990, contudo, esse modelo de integração apresentou sinais de esgotamento, evidenciado pela emergência de diversos conflitos comerciais e violações das normas estabelecidas pelo Mercosul, que resultaram no arrefecimento da regionalização do comércio e na paralização da agenda de negociação entre os países do bloco (Camargo, 2006). Tais efeitos estimularam, no início dos anos 2000, os governos eleitos na chamada “onda rosa” (Pereira da Silva, 2010; 2014), a incorporar uma nova compreensão à integração regional, baseada na unidade sul-americana como um importante instrumento para a construção de um espaço comercial e como um mecanismo para criar e implementar políticas sociais de corte regional de forma articulada com os objetivos do desenvolvimento, sobretudo a redução da pobreza.

Essa nova conjuntura, denominada pela literatura como Regionalismo Pós-liberal (Veiga & Ríos, 2007) e/ou Regionalismo Pós-Hegemônico (Riggirozzi & Tussie, 2012), implicou em um processo de ampliação dos atores e da agenda do Mercosul que, em síntese, passou a caracterizar-se pela prevalência da temática política em detrimento dos temas econômicos e comerciais; pelo retorno das preocupações com o desenvolvimento, afastando-se da estratégia de liberalização comercial; pelo protagonismo do Estado; por uma maior preocupação com as dimensões sociais e as assimetrias; e pela busca da ampliação da participação social, dotando a integração de maior legitimidade social.

A “Carta de Buenos Aires”, assinada pelos presidentes dos Estados-parte do Mercosul, Bolívia e Chile, em 2000, e a decisão do Conselho do Mercado Comum 26/2003, chamada Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, marcaram o início da implementação do chamado “Mercosul Social”, materializado na criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), do Instituto Social do Mercosul (ISM), do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e do Estatuto de Cidadania do Mercosul. Soma-se a essas iniciativas, o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) de 2011, marco normativo que consolidou e garantiu uma maior perspectiva de continuidade do projeto social do Mercosul.

De uma forma geral, pode-se afirmar que estas iniciativas buscavam resgatar o objetivo expresso no preâmbulo do tratado constitutivo do bloco: a integração regional como condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social dos Estados-membros (MERCOSUL, 1991).

A retomada do objetivo anunciado se faz fundamental para refletir acerca dos princípios do “Mercosul Social”, tanto quanto sobre seus resultados. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é, inicialmente, explorar os sentidos de desenvolvimento econômico e justiça social, de modo a sugerir chaves de análises para os temas em pauta. Tendo em vista estas chaves, o que se propõe, a seguir, é analisar como desenvolvimento econômico e justiça social foram incorporados nas diversas iniciativas setoriais dentro do Mercosul durante a década 2003 – 2013. Pretende-se, dessa forma, contribuir, teórica e empiricamente, para o debate acerca das possibilidades e desafios para a construção de um projeto amplo para o Mercosul que, para além do aspecto comercial, seja capaz de incorporar os interesses de todos os atores envolvidos, em suas múltiplas dimensões.

**2. Desenvolvimento e Justiça social: algumas reflexões teóricas e chaves de análise**

O conceito de desenvolvimento, tem sido explorado pela literatura especializada sobre integração regional própria das Relações Internacionais, apoiada na ideia de regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico. Tal proposta procura compatibilizar esquemas de integração regional com uma visão do Estado desenvolvimentista, nos termos propostos pela CEPAL (Sanahuja, 2008; Perrota, 2013) e, mais recentemente, combinados com estudos e refinamentos do conceito de desenvolvimento, com recursos analíticos de outras áreas afins, tendo como referência os estudos de Amartya Sen (Laisner, Pavarina, De Mario & Ferreira, 2015, p. 07).

De acordo com Sen, desenvolver uma sociedade significa não só impulsionar o crescimento econômico, mas sim garantir que as pessoas exerçam suas capacidades para que elas levem o tipo de vida que valorizam e assim expandir substantivamente a liberdade (Sen, 2000). Decorre daí sua noção de desenvolvimento que: “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (Sen, 2000, p.10). O desenvolvimento, de modo semelhante para Furtado (1992), implicaria não somente no crescimento econômico – e na busca por indicadores econômicos favoráveis – como também e, em principal medida, na superação do desequilíbrio existente entre as forças produtivas e apropriação que se faz dos bens produzidos por elas. Esta superação demanda, para além do crescimento, a necessidade de escolhas políticas bem claras em prol de um projeto que se ocupe da busca por uma maior homogeneização social, em consonância com as ideias de Sen.

Na esteira desta perspectiva de desenvolvimento, adotamos nesse trabalho uma perspectiva de justiça social, que assim como ~~a~~ desenvolvimento, se define não apenas a partir das condições materiais de produção e distribuição de riquezas, mas também a partir dos valores de fundo, socialmente compartilhados, que justificam a atuação dos diversos atores e instituições, e legitimam coletivamente os processos, procedimentos e os resultados substantivos alcançados.

John Ralws coloca, em *Political Liberalism* (2005), que uma concepção política de justiça tem três características centrais: a primeira se refere ao seu conteúdo, que é moral, o que significa que se explica por ideais, princípios e padrões que articulam valores políticos no âmbito das instituições da “estrutura básica da sociedade”[[1]](#footnote-1). A segunda característica é que, por ser uma concepção política, ela não se define a partir de concepções morais mais abrangentes voltadas, por exemplo, para o entendimento da amizade, das relações em família, ou do caráter pessoal. A terceira característica é a de que seu conteúdo se expressa a partir de certas ideias fundamentais implícitas na cultura política de uma sociedade democrática.

Todavia, a análise da prática política e de suas concepções de justiça subjacentes não pode ser feita sem a contextualização dessas concepções. Nesta direção as considerações de Rainer Forst[[2]](#footnote-2) (2010, p.9) são fundamentais pois, ao discutir os sentidos e a validade das teorias normativas da justiça, nos lembra que “as normas que se devem distinguir como justas precisam ser tanto imanentes ao contexto como transcendentes a ele”. Sua teoria se constrói com base em um diálogo que o autor estabelece com o comunitarismo e com o liberalismo igualitário de vertente rawlsiana. Forst adota uma tese central do argumento comunitarista que enriquece a perspectiva que propomos:

Princípios de justiça resultam de um dado contexto comunitário, valem somente nele e somente ali podem ser realizados. Todas as tentativas de fundamentação liberal-deontológica de normas fundadas na prioridade dos direitos individuais ou dos procedimentos formais permanecem externas e estranhas a esse contexto (Forst, 2010, p.11).

Na direção das afirmações de Forst, o que se defende neste trabalho é que não é possível pensar a justiça internacional sem trabalharmos com um contexto ampliado e muito mais complexo do que os específicos de cada Estado Nação. Em um cenário que abrange o espaço de negociação de um bloco regional, como o caso do Mercosul, o que temos são contextos justapostos, uma complexa miríade de atores, interesses, e valores conflitantes nos diferentes níveis que abarcam o processo de construção de políticas comuns.

Nestes termos, o entendimento que se propõe aqui de justiça social, conjugada com a perspectiva de desenvolvimento, para o contexto mercosulino, no período proposto, permite sugerir duas chaves de análise: uma teórico-normativa, já de certo modo bem estabelecida pela literatura das teorias de justiça, para a qual a teoria funciona como parâmetro para a análise, sem que haja valoração entre diferentes concepções de justiça; e a segunda, histórico-sociológica, desenvolvida a seguir, e que requer conhecimento sobre o contexto e trajetória dos atores e das instituições relevantes para a justificação política dos valores e práticas relativos à concepção de justiça sustentada por uma sociedade.

Retomando Forst (2010; 2012), para quem justiça é uma questão de poder, compreendemos que, mais do que distribuição de bens, renda e recursos[[3]](#footnote-3), a construção de uma sociedade justa demanda uma mudança estrutural nas instituições de produção de bens materiais, de distribuição e de processo decisório. Para Forst, quando simplesmente redistribuímos, os alvos da distribuição de bens permanecem como meros receptores, cidadãos de segunda ordem, que continuam excluídos da estrutura decisória sobre a distribuição das vantagens em sociedade. Ao tratá-los como receptores de políticas redistributivas, institucionalmente falando, deixamos a estrutura de poder dominante intacta. Assim, é fundamental que a estrutura básica da sociedade seja plenamente justificada, e por isso o direito à justificação de demandas[[4]](#footnote-4) é, em sua teoria, o bem fundamental da justiça, pois para ele mesmo que o processo de justificação das estruturas de poder e distribuição de bens e riqueza possa não fazer frente às injustiças históricas e presentes, ele nos permite alcançar as raízes da injustiça social e estruturar os meios institucionais através dos quais alterá-la. Ou seja, instituições justas forçariam o “melhor argumento” no que se refere à justificação dessa distribuição.

O ponto de partida normativo de Forst (2012), para a construção de sua visão crítica ao modelo predominante de teoria da justiça, é o entendimento da dignidade dos indivíduos como atores, agentes que não devem ser submetidos às estruturas de poder que não podem influenciar. Para ele o fundamento da justiça encontra-se essencialmente em um princípio moral de justificação que requer generalidade e reciprocidade[[5]](#footnote-5). Soma-se a isso a exigência de que o princípio da justificação precisa estar de acordo com os contextos sociais concretos, com a pluralidade de valores éticos e com as várias esferas sociais e comunidades.

Assim, tendo em conta a visão defendida por este autor, ainda que dentro da perspectiva teórico-normativa, é possível considerá-la inspiração obrigatória para a proposta que ora se apresenta como perspectiva histórico-sociológica. É com esta perspectiva que, a seguir, apresentaremos a análise dos “resultados” de algumas iniciativas no âmbito do Mercosul e dos governos de seus Estados-parte, buscando identificar as convergências e divergências em relação às normativas nacionais.

**3. A experiência do Mercosul na década 2003-2013**

A democracia tem figurado como valor central para as sociedades latino americanas desde o final do século XX, quando a luta pelo fortalecimento da democracia e de seus valores se construiu em contraposição aos governos autoritários que predominaram na região nos meados do século. A ênfase que se constrói a partir daí dá-se na lógica dos direitos fundamentais ligados à liberdade liberal, no controle do Estado exercido pelo povo e por instituições ligadas ao judiciário, na institucionalização do *status* de cidadania, no acesso à política com a universalização do voto e da participação. Assim, é possível observar que a partir das duas últimas décadas dos anos de 1900 o que temos é um processo de institucionalização democrática, atribuindo à democracia um valor em si e fazendo dela, juntamente com o desenvolvimento, os trilhos para a justiça social.

Tem-se aqui duas apostas importantes: na igualdade exercida pelo *status* formal da cidadania, e na criação de instituições cujos processos e procedimentos incluíssem os “novos sujeitos sociais”, que ganharam evidência política na luta pelo “direito a ter direitos”. O Estado passa a ser “institucionalmente controlado” e visto como responsável por garantir que seus cidadãos tenham acesso aos direitos civis, políticos e sociais básicos. A justiça se realiza através da inserção político participativa e da redistribuição de renda, bens e recursos àqueles que agora são formalmente reconhecidos pelo *status* da igualdade cidadã.

No que se refere especificamente à experiência do Mercosul e à criação e o desenvolvimento das iniciativas do “Mercosul Social”, estas não podem ser entendidas de maneira apartada dos projetos “democrático participativos” e “neodesenvolvimentistas” que foram levados a cabo pelos governos eleitos nos Estados-membros e associados do bloco ao longo da já citada “onda rosa” (Pereira da Silva, 2010; 2014) e que exerceram protagonismo nos rumos trilhados pelo Mercosul ao longo da década de 2003 – 2013.

De uma perspectiva histórico-sociológica, neste período, de forma mais ampla, é possível afirmar que as esquerdas latino-americanas construíram uma concepção de justiça social fortemente influenciada pelo debate da teologia da libertação; a superação das injustiças e da opressão eram questões para as quais era, e ainda é, preciso lutar pela libertação da fome, miséria, degradação moral e da ruptura com Deus (Boff, 2011). Como se trata de uma teologia, não se assume a partir dela uma alternativa política; a libertação dos pobres é uma missão cristã e o entendimento desses como sujeitos de suas *práxis* leva à proximidade com os movimentos sociais, partidos de esquerda e experiências socialistas latino americanas. A democracia e a proximidade com o povo são também essenciais. A missão não é tirar os pobres da pobreza levando-os rumo à riqueza, mas sim na direção da justiça.[[6]](#footnote-6)

Na prática, o discurso político costuma associar a realização da justiça social ao desenvolvimento econômico, reduzindo-a a uma consequência do crescimento (econômico) e associando sua realização à promoção de políticas assistenciais e sociais pontuais que teriam o mérito de romper com a miséria (e com a pobreza) promovendo inclusão social através da redistribuição de recursos. Constrói-se uma figura da justiça que, ao se estabelecer a partir de um viés de condicionalidade econômica, a esvazia de seus sentidos normativos e substantivos. Esse deslocamento perverte os termos do debate político sobre a justiça social e dificulta a reflexão e a crítica sobre os seus sentidos. Esse fenômeno é observável nos discursos políticos internos dos líderes dos governos dos Estados-parte do Mercosul. Entendemos que tal discurso se transpôs do âmbito nacional para o regional sem que seus sentidos e controvérsias fossem devidamente tematizados.

O entendimento da guinada ao social do Mercosul demanda um olhar atento para os Governos Lula da Silva (2003 – 2010) e Roussef (2010 – 2016) no Brasil, e de Néstor e Cristina Kirchner (2003 – 2015) na Argentina. Os governos de ambos os países tiveram em comum uma plataforma de governo democrático-participativa e a adoção de uma política econômica alinhada ao que se convencionou chamar de “neodesenvolvimentismo”.[[7]](#footnote-7) Estes governos caracterizaram-se, de forma geral, por uma ênfase na promoção da igualdade e de instituições participativas que incluíssem as demandas de setores e grupos sociais até então massivamente marginalizados e se apresentaram como uma alternativa aos governos neoliberais e buscaram mudar o modelo de atuação estatal.

Sobre terem ou não se distanciado dos ditames neoliberais muito já se produziu e não temos o intuito de explorar esse tema aqui. Apenas para pontuar: em determinados aspectos é possível dizer que os governos Kirchner, ao atuarem mais fortemente na regulação da economia com políticas que buscavam fortalecer o setor industrial, com a estatização dos fundos de pensão, ou ao enfrentarem o agronegócio e a mídia, foram mais adiante dos que os governos Lula da Silva e Roussef.

Os governos petistas, apesar de investirem na institucionalização de espaços participativos, no fortalecimento das políticas sociais e na promoção de transferência de renda, atuaram de forma alinhada aos setores mais tradicionais da política brasileira sem promover um rompimento com velhas práticas patrimonialistas, sustentando um pacto frágil entre os diferentes atores, setores e projetos políticos que perpassaram seus governos. Não teria havido nem neodesenvolvimentismo, nem rompimento com o neoliberalismo. Foram governos que, para usar a terminologia proposta por Pereira da Silva (2014), “renovaram” algumas práticas, dentre elas o modo de fazer políticas públicas, com a ênfase participativa. Os governos Kirchner também são considerados, pelo autor, como renovadores assim como os governos uruguaio e chileno.

Dentro do bloco, os governos venezuelano e boliviano, estes sim de caráter “refundador”, não tiveram no Mercosul o protagonismo que tiveram Brasil e Argentina, cujas concepções de desenvolvimento e justiça social não predominaram no contexto mercosulino[[8]](#footnote-8). Nesses governos a justiça social ficou restrita a uma esfera redistributiva, que inseriu os mais pobres através da promoção de políticas sociais de cunho mais igualitário e buscou promover inserção através do consumo somado ao reconhecimento formal do *status* de igualdade cidadã. A participação no processo decisório das políticas públicas como outra faceta desse prisma, se deu muito mais por “escuta de demandas” do que por deliberação decisória, sem criar um espaço legítimo de distribuição do poder político justificatório como propõe Forst.

De forma mais específica, ao que se propõe esta análise sobre a capacidade do Mercosul Social de gerar desenvolvimento e justiça, corresponde afirmar que é a partir do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 que se desenvolveram institucionalidades e experiências de políticas públicas em setores específicos, como a agricultura familiar, a saúde e a educação – fundamentais para a construção de um Mercosul nos termos que aqui se propõe.

Observamos que a prática desses programas ainda é incipiente em todas as áreas, algumas com mais resultados práticos do que outras. Em sua maioria o que temos são propostas ou desenhos de políticas públicas, cujos propósitos estão voltados para a promoção de um modelo de integração cujas premissas centrais estejam voltadas para a melhoria das condições de vida e a construção de justiça social para os países do bloco.

Os debates em torno das políticas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar ocorreram, desde 2004, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), que, em síntese, tornou-se espaço de elaboração conjunta de políticas públicas para produzir, a partir de experiências nacionais, respostas aos problemas da produção familiar relacionadas a áreas como acessos aos mercados, assistência técnica e serviços financeiros. Constituiu-se, dessa forma, de uma institucionalidade cujo objetivo foi promover o fortalecimento da produção e do comércio da agricultura familiar no Mercosul, setor responsável por cerca de 80% dos alimentos consumidos pela população sul-americana e, portanto, fortemente atrelado aos objetivos estabelecidos pelo PEAS: a erradicação da pobreza, a equidade social, a diversidade cultural e a sustentabilidade (Ferreira, Laisner & Lima, 2015; Niederle, 2016).

No âmbito da REAF e de seus grupos temáticos de trabalho foram desenvolvidos diretrizes para políticas públicas nacionais e projetos pilotos, como o Programa Interministerial de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão de Políticas de Compras Públicas da Agricultura Familiar, o Programa Piloto de Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar, as edições do Curso Regional de Formação da Juventude Rural e o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero.

Ainda que frágeis, essas iniciativas evidenciam a capacidade da reunião especializada de consolidar uma agenda regional para a agricultura familiar que considerou a multidimensionalidade do setor, representada pela diversidade dos temas abarcados pelos grupos temáticos que trabalharam as mais variadas questões ligadas aos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar, às políticas de acesso à terra, ao impacto das mudanças climáticas na produção agrícola familiar, e às preocupações em torno das mulheres e da juventude rural. Ao mesmo tempo, simbolizaram avanços significativos na perspectiva da construção de uma agenda social no Mercosul, haja vista os resultados que as discussões no âmbito da REAF atingiram (Ferreira, Laisner & Lima, 2015).

No que se refere à área da Educação, já em 1991 foi criada a Reunião de Ministros da Educação dos Países-membros do Mercosul (RME), encarregada de coordenar as políticas educacionais no âmbito do bloco a partir do entendimento de que a educação é um “elemento dinamizador que permitirá acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social e consolidar o caminho da integração” (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2011). A partir de então, expuseram no Plano Trienal para o Setor Educacional no Mercosul” (1992-1998) as bases para o Mercosul Educacional: formação de uma consciência social favorável ao processo de integração; capacitação de recursos humanos para contribuir com o processo de desenvolvimento; e a compatibilização e a harmonização dos sistemas educativos. Estes três objetivos, em que pese as readaptações e releituras, apareceram nos outros planos estratégicos, incluindo o quinto e atual Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul (2011-2015).

Especificamente com relação ao ensino superior, a agenda do Mercosul Educacional estabeleceu três objetivos prioritários de trabalho: acreditação e reconhecimento mútuo de títulos de graduação; promoção de mobilidade de discentes, de docentes e pesquisadores; e constituição de redes de excelência para realização de pesquisas conjuntas e programas colaborativos de graduação e pós-graduação.

No que diz respeito ao reconhecimento dos estudos superiores, foi estabelecido a partir de 1998 o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação (MEXA), com o objetivo de proporcionar o reconhecimento mútuo de títulos de graduação, para fins acadêmicos, em função de determinados critérios de qualidade e não conferindo, *per si*, o direito ao exercício profissional. Inicialmente experimental, foi transformado em permanente em 2006, por meio da assinatura, em 2006, de um memorando de entendimento sobre a criação e implementação de um “sistema de credenciamento de cursos universitários para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados” (Sistema ARCU-SUR). Já no que tange à mobilidade, o principal programa desenvolvido foi o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (MARCA), diretamente associado aos cursos acreditadas, tendo como objetivo respaldar em termos institucionais o intercâmbio de estudantes, docentes e pesquisadores. Por fim, com o objetivo de promover a cooperação interinstitucional, deve-se ressaltar a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA).

Em síntese, há no Mercosul uma grande institucionalidade em termos de legislação: tratados, reuniões, resoluções. Também se verifica a existência de dois programas importantes para consolidar esta institucionalidade: um destinado a acreditação e outro que incentiva a mobilidade acadêmica, o MARCA. Ainda que poucos resultados quantitativos sejam obtidos para atestar a relevância de ambos os programas, a internacionalização no âmbito do bloco tem a feição de simples mobilidade de docentes e sobretudo de estudantes. Destaque-se que parte relevante deste processo é feito com base em acordos estabelecidos fora da institucionalidade do Mercosul Educacional, não sendo entendida, portanto, enquanto um produto deste.

A saúde tem se apresentado como um dos grandes desafios ao Mercosul Social, sobretudo porque não há um consenso sobre como definir ou analisar os sistemas de saúde aos países envolvidos no aprofundamento da integração regional no bloco. Isto é, a definição do problema de saúde e o grau de importância dado a ele podem variar conforme a concepção de alguns agentes (pesquisadores, *policy-makers*, Estado, etc.) e impactam na existência e eficácia dos serviços de saúde, ou seja, influenciam, por fim, a elaboração de políticas públicas (Sacardo, 2009).

Institucionalmente, o tema da saúde foi abordado em dois foros específicos, sendo eles: a Reunião de Ministros de Saúde (RMS), criada em 1995, vinculada ao CMC, e responsável por definir o marco político da saúde no Mercosul expressado através dos acordos; e o Subgrupo de Trabalho 11 - Saúde (SGT 11), criado em 1996, vinculado ao GMC, e responsável por definir o marco regulatório da saúde no Mercosul (Queiroz, 2007).

À RMS vincularam-se treze Comissões Intergovernamentais, um Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional e o Observatório Mercosul de Sistemas de Saúde. As Comissões Intergovernamentais se estabeleceram como espaços de discussão e encaminhamento das negociações em saúde. Elas foram criadas pelo CMC no intuito de propor a harmonização de políticas nacionais e a elaboração de políticas comuns nos assuntos de sua competência e funcionam como órgão de coordenação política dos Estados Partes dentro de uma determinada pasta. O propósito da criação de cada Comissão foi elencado no acordo que deu origem às mesmas e o plano de trabalho de cada uma foi elaborado posteriormente com a instrução dos Ministros. A RMS assinou mais de 160 acordos desde 1998 até o ano de 2017, correspondendo aos acordos assinados pelos Estados Parte e aqueles assinados também pelos Estados Associados. Os acordos que apareceram em maior número são aqueles relacionados às políticas de medicamentos, ao tabaco, à dengue, ao Regulamento Sanitário Internacional e ao VIH-SIDA.

Já o SGT 11 foi estabelecido como um organismo técnico, de caráter deliberativo, que objetivava facilitar a regulamentação no âmbito do Mercosul de aspectos referentes a produtos para a saúde, vigilância em saúde e serviços de saúde. Foi composto por três comissões: Vigilância em Saúde, Produtos para a Saúde, e Prestação de Serviços de Saúde.

Ainda que sejam observados avanços tanto na pauta negociadora do SGT 11, quanto nos acordos realizados pela RMS, os trabalhos ainda estão emperrados no âmbito da discussão e negociação e há pouca construção efetiva de políticas conjuntas, sobretudo em termos de ações voltadas para a redução das inequidades em saúde entre os países do bloco. Os obstáculos ao processo estão na dificuldade em compatibilizar sistemas de saúde tão diferentes, com diferenças no financiamento, nas normas jurídicas, na gama de prestação de serviços oferecidos pelo Estado, assim como na oferta dos prestadores de serviços, entre outros (Queiroz, 2007)

Além desses aspectos, o Mercosul enfrenta problemas de ordem estrutural e institucional que dificultam o aprofundamento dessa integração tão cara ao avanço das políticas de saúde. A saúde é caso emblemático, já que é causa e resultante de desigualdades e injustiças sociais. A concepção de saúde é complexa e, para que haja a possibilidade de implementação de uma política comum, esta precisa lidar com as diferentes concepções sociais de saúde sustentadas pelos atores que fazem parte do regime de integração e é preciso que se forje entre estes atores uma concepção comum de saúde, o que passa pelo processo de construção da identidade de cada Estado e do bloco (Queiroz & Giovanella, 2011).

**4. Considerações Finais**

Como vimos ao longo deste artigo, as iniciativas no âmbito do Mercosul Social justificam-se a partir de princípios presentes já no seu preâmbulo, em termos de desenvolvimento com justiça social, assim como da plataforma política dos governos eleitos nos Estados-membros do bloco ao longo da “onda rosa” (Pereira da Silva, 2010; 2014). Com base nestes aspectos mais gerais, foram desenhados projetos/programas em torno de ideias como erradicar a pobreza, combater a desigualdade, universalizar ou, pelo menos, ampliar o acesso a serviços fundamentais como saúde e educação, o acesso ao mercado de trabalho através da capacitação, ou até mesmo o acesso aos meios de produção, como é o caso do acesso à terra. Projetos e programas que tiveram o êxito de um certo nível de institucionalização legal, ou seja, foram estabelecidas leis, tratados, normas, espaços formalmente reconhecidos para deliberação e desenvolvimento de projetos. No entanto, sua realização obviamente requer condições estruturais bem mais amplas: requer, por exemplo, condições materiais por parte de cada Estado-membro para a sua produção e implementação. Porém, o problema central não corresponde somente ao mero crescimento econômico e de construção de justiça social, em termos mais imediatistas. O problema mais de fundo para a realidade estudada, exige a harmonização das práticas institucionais que requerem a construção de um entendimento comum dos “conceitos de pessoa e comunidade”, fundamentais para a construção do desenvolvimento como liberdade, nos termos de Sen, e da justiça social, segundo aponta Rainer Forst, conforme apresentamos anteriormente. Um entendimento que depende de uma discussão que se debruce sobre os valores orientadores das relações sociais de cada Estado-membro e da construção de uma efetiva identidade do bloco, que leve os cidadãos a se reconhecerem membros ativos do Mercosul e a sustentarem um novo leque de ideias e valores. Trata-se de um processo extremamente complexo, já que demandaria dos cidadãos a revisão/reelaboração de suas crenças mais fundamentais no que se refere à relação que estabelecem com as instituições da estrutura básica da sociedade, que precisaria ser ampliada para o âmbito regional.

Para além dos princípios fundantes do Mercosul Social e daquilo que corresponde às diretrizes mais gerais dos governos envolvidos na sua implementação, um olhar mais detido sobre seus resultados mais diretos exibe uma atuação restrita à redistribuição de renda, bens e recursos, observada, com destaque, na prática dos governos de esquerda brasileiros e argentinos. Nela, também se observou o mesmo tipo de discurso político, aquele que condiciona justiça social ao crescimento econômico, como fica evidente no caso do Mercosul Educacional e da Saúde. Estas áreas foram as que obtiveram mais êxito. Não em termos de promoção de equidade, em uma perspectiva arrojada de desenvolvimento com justiça social, mas em iniciativas mais próximas de interesses econômicos e de mercado: os projetos mais bem-sucedidos na área da saúde foram os de regulação de medicamentos, tabaco e controle sanitário de fronteiras, enquanto as potencialidades de promoção da integração da educação superior ficaram restritas à mobilidade de docentes e, sobretudo, de estudantes. Também a REAF, que seria o programa de maior potencialidade em termos de promoção de desenvolvimento com justiça social, justamente porque se bem-sucedida avançaria do reino da redistribuição de recursos para a emancipação social dos sujeitos envolvidos e poderia ter um impacto “refundador” (Pereira da Silva, 2014) nas estruturas de produção e distribuição de riquezas, ficou muito aquém das suas potencialidades. O mais relevante a se observar é que estas políticas, a partir de seus projetos e programas, replicaram o discurso político observado nos governos de esquerda de caráter “renovador” (Pereira da Silva, 2014), e são as que mais se aproximaram de um ideal normativo de cidadania liberal-igualitária, ainda que na prática não tivessem obtido pleno sucesso, apresentando-se aquém da capacidade de construírem uma estrutura básica promotora de igualdade de oportunidades. Ocorre que, com a guinada à direita que estamos vivenciando no Mercosul, é de se esperar que esses programas estacionem no patamar em que se encontram, já que os avanços práticos ainda são tímidos, ou ainda pior, sejam, com o passar do tempo, retirados da agenda, não se configurando nem mais como possibilidade.

**5. Referências Bibliográficas**

Boff, L. (2011). **Quarenta anos de teologia da libertação.** Disponível em: <https://leonardoboff.wordpress.com/2011/08/09/quarenta-anos-da-teologia-da-libertacao/>. Acesso em: 24 jun. 2017.

Boito, A., & Berringer, T. (2013). Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.47, p. 31-38.

Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). (1994).**El Regionalismo Abierto em América Latina y el Caribe:** la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidade. Santiago de Chile: CEPAL.

Camargo, S. (2006). MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, n.68, p.57-90.

Ferreira, G., Laisner, R., & Lima, V. (2015). Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). **Revista Videre – Dourados**, v.07, n.14, p.91-100.

Forst, R. (2010). **Contextos da Justiça**. Filosofia política para além do liberalismo e comunitarismo. São Paulo: Boitempo.

\_\_\_\_\_\_\_. (2012). **The Right to justification.** Elements of a constructivist theory of justice. New York: Columbia University Press.

Furtado, C. (1992). A armadilha histórica do subdesenvolvimento. In Furtado, C. (1992). **Brasil:** a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Laisner, R., Pavarina,P., De Mario, C., & Ferreira, G. (2015). Uma outra integração do Mercosul: diálogos com o novo regionalismo, desenvolvimento e justiça social. In: XV Congresso Internacional Fomerco - Desenvolvimento e Autonomia: os rumos da integração, 2015, Assunção, Paraguai. **Anais do XV Congresso Internacional Fomerco**. Assunção, Paraguai: Fomerco.

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). (2012). Instituto Social do Mercosul. **Plano Estratégico de Ação Social.** Reunião de Ministros e Diretores de Desenvolvimento Social: Paraguai, 2012. Disponível em: <http://ismercosur.org/doc/peas\_pt.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

\_\_\_\_\_\_\_. (1991). **Tratado de Assunção**. Assunção. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em 28 de maio de 2013.

MERCOSUL EDUCACIONAL. (2011). **Plano de ação do setor educacional do Mercosul (2011-2015).** Assunção. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/7-planos-planes/413-plano-2011-2015-versao-portugues.html>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Niederle, P. (2016). **REAF MERCOSUR:** una década de coprodución de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil. Porto Alegre: FAO.

Perrota, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa Llenderrozas (Ed.), **Teoría de Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

Pereira da Silva, F. (2010). Até onde vai a “onda rosa”?. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.02.

\_\_\_\_\_\_. (2014). Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador on-line**, v. 9, p. 1.

Queiroz, L. (2007) **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde: União Européia e Mercosul**. 2007. 365f. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

Queiroz, L., & Giovanella, L. (2011). Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. **Revista Panamamericana de Salud Publica**. Washington, v.30, n.2, p.182–188.

Rawls, J. (2008). **Uma Teoria da Justiça.** São Paulo: Ed. Martins Fontes.

\_\_\_\_\_\_\_. (2005). **Political Liberalism.** Expanded Ed. New York: Columbia University Press.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). **The rise of post-hegemonic regionalismo:** the case of Latin America. Springer.

Ruiz, J. (2007). O MERCOSUL: reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**, a.6, v.1, p.187-209.

Sacardo, D. (2009). **As peculiaridades dos sistemas de saúde dos países membros do Mercosul*:* perspectivas para a integração regional**. 2009. 236f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Sen, A. (2000). **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.

Sanahuja, J. (2008). Regionalismo Post-Liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: Serbin, A., Martinez, L., & Ramanzini Júnior, H. (Org). (2008). **El regionalismo post - liberal en América Latina y el Caribe**: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafios - edição Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. 1. ed. Buenos Aires: CRIES, v. 1. p. 11-54.

Veiga, P., & Ríos, S. (2007) O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – Série Comércio Internacional**, n.82, Santiago do Chile.

1. A “estrutura básica da sociedade” compreende todas as instituições políticas responsáveis pela distribuição de renda, bens e recursos dentre os cidadãos. Para Rawls, em uma sociedade justa, de acordo com os princípios de sua justiça como equidade, essas instituições são responsáveis pela promoção da equidade, garantindo, em sociedades democráticas, igualdade de oportunidades e de pontos de partida, evitando que desigualdades arbitrárias sejam produzidas e se perpetuem ao longo do tempo. [↑](#footnote-ref-1)
2. Autor vinculado à perspectiva da teoria crítica da justiça. [↑](#footnote-ref-2)
3. A perspectiva distributivista da justiça é oriunda da teoria rawlsiana da justiça como equidade e central no debate teórico normativo da justiça social. Vários autores, como ~~o~~ Rainer Forst, vêm apontando os limites dessa perspectiva por não levar em consideração questões de contexto e as diferenças entre as pessoas, no sentindo trabalhado por Axel Honneth. [↑](#footnote-ref-3)
4. A justificação das demandas por justiça permitiria que aqueles que são excluídos das decisões acerca da produção e distribuição de bens participassem desse processo. Para Forst, esse processo se aplicaria também no âmbito nacional, integrando os cidadãos excluídos do processo decisório, como no âmbito da justiça internacional, incluindo atores e Estados historicamente excluídos e sem poder político decisório. [↑](#footnote-ref-4)
5. A noção de reciprocidade contém a ideia de que ninguém recusaria a outrem demanda que faria a si mesmo; a de generalidade implica que as razões para as normas gerais precisam ser compartilhadas por todos que por elas são afetadas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Em texto de 2011, sobre os 40 anos da teologia da libertação, Leonardo Boff assinala que existem três estratégias político-pedagógicas para tirar o pobre da sua condição de opressão e exploração. Uma primeira seria o assistencialismo ou paternalismo, solução que apenas proporciona uma ajuda necessária embora temporária; e a segunda é entender que o pobre tem capacidade produtiva e buscar inseri-lo no processo produtivo, mas isso não rompe com a lógica do trabalho capitalista, mantendo-o refém do sistema e sem libertá-lo de verdade, colaborando para a manutenção de uma sociedade de desiguais, portanto, injusta. A terceira é inspirada em Paulo Freire, entendendo o pobre como sujeito capaz de mudar o sistema de dominação, construindo um mundo mais igualitário, participativo e justo, ou seja, a estratégia libertária era fazer do pobre sujeito de sua libertação (Boff, 2011). [↑](#footnote-ref-6)
7. Apesar de não haver consenso na literatura sobre os sentidos do “neodesenvolvimentismo”, consideramos importante caracterizar os governos progressistas e suas propostas de atuação. Observamos também que não é possível generalizar o conceito para todos os Estados que são membros do Mercosul, e que há diferenças contextuais importantes entre eles. Assim, adotamos a definição trabalhada por Boito e Berringer, que é fortemente centrada no debate brasileiro. Segundo os autores o neodesenvolvimentismo “(*i*) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; (*ii*) confere importância menor ao mercado interno; (*iii*) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; (*iv*) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; (*v*) tem menor capacidade distributiva da renda e (*vi*) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista”. (Boito & Berringer, 2013, p.32).  [↑](#footnote-ref-7)
8. Pereira da Silva propõe uma caracterização dos governos progressistas latino americanos, entre esquerdas refundadoras e renovadoras. O autor constrói essa caracterização a partir das especificidades das atuações desses governos no que se refere à capacidade de levarem a cabo propostas de reformas que tenham como meta refundar o Estado, possibilitando a constituição de um novo bloco de forças no poder. Nos termos do autor: “As esquerdas aqui denominadas refundadoras se diferenciam das renovadoras quanto à construção da institucionalidade e à reconfiguração das relações de poder e de seus sistemas partidários, gestando uma nova estrutura estatal que entre outras características supera a lógica liberal clássica da divisão do aparato estatal em três poderes. Surgem novos poderes, propugnando participação popular, controle e transparência. As esquerdas refundadoras adotam discursos e práticas mais ‘rupturistas’ (enquanto as renovadoras se mostram mais “gradualistas”). ” (Pereira da Silva, 2014, p.07). [↑](#footnote-ref-8)