

Desenvolvimento com justiça social no Mercosul: os propósitos do Tratado de Assunção e a experiência em tempos de “onda rosa”

Development With Social Justice In Mercosur: The Purposes Of The Treaty Of Asuncion And The Experience In Times Of The “Pink Tide”

CAMILA GONÇALVES DE MARIO | camila.mario@iuperj.br | Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) da Universidade Candido Mendes (UCAM)

REGINA CLAUDIA LAISNER | regina.laisner@unesp.br | Professora do Departamento de Relações Internacionais (DERI) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA | guilherme.g.ferreira@unesp.br | Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC/SP). Professor da Graduação em Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi

PAULA REGINA DE JESUS PINSETTA PAVARINA | paula.pavarina@unesp.br | Professora do Departamento de Relações Internacionais (DERI) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Recebimento do artigo Janeiro de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: A conjuntura político-econômica da América do Sul no início deste século provocou alterações na compreensão sobre os objetivos da integração regional, que passou a se constituir como um mecanismo de debate, criação e implementação de políticas sociais. Trabalhos já se dedicaram à interpretação deste processo, esforço para o qual este artigo pretende contribuir apresentando duas chaves analíticas: uma, teórico-normativa, a partir da perspectiva crítica das teorias da justiça e do desenvolvimento; e outra, histórico-sociológica, relacionada ao contexto e trajetória dos atores e instituições, seus valores e práticas relativos às concepções de desenvolvimento e justiça sustentadas. Iniciamos com uma reflexão teórica dos conceitos de desenvolvimento e justiça social, seguida da análise da construção e trajetória do bloco, e por último, fazemos uma análise exploratória dos pressupostos teóricos vinculadas aos setores de agricultura familiar, saúde e educação no período de 2003-2016, ao longo da “onda rosa”. Pretendemos contribuir para o debate dos fundamentos e possibilidades de construção de um projeto para o Mercosul capaz de promover, conforme anunciado no Tratado de Assunção, o desenvolvimento econômico com justiça social dos Estados-membros.

Palavras-chaves: Mercosul; Desenvolvimento econômico; Justiça social.

Abstract: The political and economic situation in South America at the beginning of this century led to changes in the understanding of the objectives of regional integration, which became a mechanism for debate, creation, and implementation of social policies. Papers have been dedicated to the interpretation of this process, an effort to which this article intends to contribute by presenting two analytical keys: one, theoretical-normative, from the critical perspective of theories of justice and development; and the other, historical-sociological, related to the context and trajectory of the actors and institutions, their values and practices regarding the conceptions of sustained development and justice. We begin with a theoretical reflection on the concepts of development and social justice, followed by an analysis of the construction and trajectory of the bloc, and finally, we carried out an explanatory analysis of the theoretical assumptions related to the family farming, health and education sectors in the period 2003-2016, throughout the “pink tide”. We intend to contribute to the debate on the foundations and possibilities for building a project for Mercosur capable of promoting, as announced in the Treaty of Asuncion, economic development with social justice in the member states.

Keywords: Mercosur; Economic Development; Social Justice.

1. INTRODUÇÃO

A estratégia de liberalização comercial acelerada, posta em prática nos primeiros anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), sob a influência do chamado Regionalismo Aberto (CEPAL, 1994), apresentou um desempenho satisfatório, sobretudo quando se observa o crescimento do comércio intra-bloco e o ritmo da desgravação tarifária (GARDINI, 2010; RUIZ, 2007). No final dos anos de 1990, contudo, esse modelo de integração apresentou sinais de esgotamento, evidenciado pela emergência de diversos conflitos e violações das normas estabelecidas pelo Mercosul, que resultaram no arrefecimento da regionalização deste tipo de atividade 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” (LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014) a incorporar uma nova compreensão da integração regional que, além da construção de um espaço comercial, tinha na unidade sul-americana um importante instrumento para a construção e implementação de 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 (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RÍOS, 2007) e/ou Regionalismo Pós-Hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), implicou em um processo de ampliação da agenda e dos atores envolvidos no Mercosul que, em síntese, no que se refere à agenda - ao menos em seus propósitos - passou a se caracterizar pela prevalência da temática política em detrimento da agenda de liberalização comercial, assim como por uma maior preocupação com as dimensões sociais e redução das assimetrias regionais. No que consiste aos atores envolvidos, caracterizou-se pelo protagonismo do Estado, ao mesmo tempo em que buscou a ampliação da participação social, fortalecendo a relação Estado e sociedade e 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 então 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).

Tais iniciativas foram amplamente estudadas, tanto do ponto de vista institucional, quanto no que diz respeito às agendas sociais e políticas públicas regionais (CAETANO, 2012; SANTOS; DINIZ JÚNIOR, 2017; MONDELLI, 2018; RAMANZINI JÚNIOR e LUCIANO, 2021; e outros). No entanto, a relação entre integração regional e a promoção do desenvolvimento econômico com justiça social não são claramente abordados pela bibliografia, o que compromete o entendimento de seus propósitos e, mais ainda, a criação de ferramentas analíticas que permitam a cognição e análise da realidade empírica.

Raros são os trabalhos que se debruçaram sob esta tarefa, sejam os estudos específicos sobre o Mercosul, sejam estudos mais gerais dos fenômenos de integração na América Latina. Neste quesito, do ponto de vista conceitual, destacam-se trabalhos que associam a definição de desenvolvimento, a um resgate das ideias cepalinas dos anos 1950 e 1960 (SANAHUJA, 2009; PERROTA, 2013; TEIXEIRA, NETO, 2014). O trabalho de Teixeira e Neto (2014), de maior avanço neste sentido, explorou o conceito de desenvolvimento associado ao regionalismo desenvolvimentista, em oposição ao regionalismo liberal, recuperando o pensamento de Prebisch e Furtado como mentores desta perspectiva.

De forma mais abrangente, Granato (2015) e Granato e Batista (2017) consideram, em seus trabalhos para além da noção de desenvolvimento, as dimensões da igualdade e autonomia, já destacados por Perrotta (2013) e consagrados como os fatores estruturantes e indissociáveis, defendidos pelo argentino José Paradiso, de um ideal unificado na América Latina (PARADISO, 2005). Ademais, tendo em vista estes três fatores claramente definidos, oportunamente o autor analisa ideias e concepções que caracterizaram a reformulação das políticas de integração a partir do governo Lula e dos governos kirchneristas.

Ainda assim, restam dificuldades de considerar, de forma mais precisa, os propósitos anunciados no preâmbulo do Mercosul bem como encaminhar qualquer análise de seus resultados. E, se por um lado, houve algum avanço no debate do desenvolvimento, são escassas as discussões em torno do conceito de justiça, bem como da correlação entre ambos.

Isso posto, o propósito deste artigo é, justamente abordar os temas do desenvolvimento e da justiça social, articuladamente, indicando duas chaves analíticas cujos propósitos são fundamentar a investigação sobre eles nos processos de integração e tornar possível a apreensão de seus sentidos. Tais chaves são: uma, teórico-normativa, construída a partir da perspectiva crítica das teorias da justiça e do desenvolvimento, para a qual a teoria funciona como parâmetro que fundamenta a análise; e outra, histórico-sociológica, que se relaciona com o conhecimento sobre o contexto e trajetória dos atores e das instituições relevantes para a justificação política dos valores e práticas relativos às concepções de desenvolvimento e de justiça sustentadas. Metodologicamente, o intuito é que tais chaves funcionem como uma ferramenta analítica relacional e dialógica, aberta para o exame de suas interconexões, considerando que uma dimensão informa e orienta a outra.

O recorte temporal da reflexão proposta por este artigo, 2003 a 2016, justifica-se por este período abarcar os governos progressistas da “onda rosa” brasileiros (Governos Lula e Dilma Rousseff) e argentinos (Governos Néstor e Cristina Kirchner), período que nos termos de Ruiz (2021) constitui o regionalismo pós-hegemônico¹. Também compreende o momento áureo da integração (2003-2010), no qual se buscou uma reformulação conceitual do bloco, nos termos de Granato (2017). A reflexão aqui desenvolvida considera centralmente a trajetória de Brasil e Argentina não apenas por serem atores de destaque no bloco, cuja importância no período analisado é reconhecida pela literatura, mas também porque os governos mencionados são significativos para os objetivos deste artigo².

Inicialmente, são apresentadas as duas chaves analíticas propostas por este artigo. Primeiro, desenvolve-se a chave teórico-normativa, cujo intuito é recorrer ao debate das teorias da justiça e do desenvolvimento para apresentar parâmetros que fundamentem a análise da prática política e de dados empíricos. Optamos por apresentar, dentro da matriz rawlsiana da justiça³, as teorias de Amartya Sen e Rainer Forst, autores cujas teorias buscam alternativas, para além das questões materiais de produção das políticas públicas e dos dilemas entre distribuição e redistribuição de bens e recursos, para as concepções de desenvolvimento e justiça social no âmbito nacional e internacional. Na sequência, são levantadas questões histórico-sociológicas que abarcam a configuração e trajetória do bloco, assim como, de forma destacada, a atuação de Brasil e Argentina no bloco. A partir de uma leitura contextual, considerando seus atores e projetos em disputa, o intuito é mostrar a relevância desta chave para a compreensão do processo de integração regional no bloco. O esforço se concentrou nesses dois atores, dados os limites do artigo e por entender que suas atuações e trajetórias são fundamentais para a compreensão dos propósitos do projeto político que predominou durante o período aqui estudado.

Em seguida, a partir de pesquisa documental, apresentam-se apontamentos sobre experiências norteadas pelos ideais que marcaram a reformulação conceitual do projeto de integração do bloco, buscando destacar seus preceitos, conquistas e entraves. Dentre as iniciativas, optou-se por destacar os setores da agricultura familiar, no âmbito da REAF, educação e saúde, que apesar de não terem o mesmo destaque, configuram políticas públicas de efeitos distributivos e redistributivos relevantes, portanto, três setores fundamentais para a promoção de desenvolvimento e da justiça social. É preciso sublinhar que não se pretende neste artigo realizar uma análise exaustiva dessas experiências. Tal apontamento faz-se necessário porque o desafio de repensar as ferramentas teórico-analíticas, para a análise dos processos de integração, de modo a contemplar a compreensão das dimensões políticas de desenvolvimento e da justiça social, coloca-se justamente a partir da identificação das questões levantadas nesta seção, questões oriundas da prática política. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1 De acordo com Ruiz (2021) o momento do regionalismo pós-hegemônico inicia-se em 2013 com as mudanças políticas na Argentina e acaba em 2016 com o *impeachment* de Dilma Rousseff.

2 Isto não significa desconsiderar a importância dos demais Estados do bloco, principalmente Paraguai e Uruguai que posteriormente também tiveram governos progressistas.

3 Vita (2017) entende por teoria política normativa de matriz rawlsiana o debate que se constitui sobre as teorias da justiça pós John Rawls. Os autores dessa tradição têm em comum uma atitude metodológica que é essencialmente orientada por problemas ou por questões controversas do mundo contemporâneo, incluindo os autores vinculados ao debate das teorias da justiça trabalhados nesse artigo.

2. A CHAVE TEÓRICO-ANALÍTICA: DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL E OS PROPÓSITOS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

Tal como já apontado na introdução deste artigo, do ponto de vista teórico-normativo o conceito de desenvolvimento, já tem sido explorado pela literatura especializada sobre integração regional, própria das Relações Internacionais, apoiada na ideia de Regionalismo Pós-liberal/Pós-hegemônico. As propostas conhecidas procuram compatibilizar esquemas de integração regional com uma visão do Estado desenvolvimentista, nos termos propostos pela CEPAL (SANAHUJA, 2009; PERROTA, 2013; TEIXEIRA, NETO, 2014). Mais recentemente, embora ainda de forma incipiente, alguns estudos têm combinado estas reflexões com recursos analíticos de outras áreas afins, tendo como referência os trabalhos de Amartya Sen (1999; 2000) (LAISNER; PAVARINA; DE MARIO; FERREIRA, 2015; 2017a; 2017b).

Diferentemente do debate acerca do desenvolvimento⁴ o debate teórico-normativo da justiça, no âmbito das teorias de integração e mesmo fora delas, segue menos referenciado e tematizado quando se trata de pensar, como bem aponta Álvaro de Vita (2017), “questões controversas do mundo contemporâneo”, relacionadas a problemas presentes na esfera pública das sociedades democráticas e que mobilizam o senso de justiça dos cidadãos.

Mas é preciso sublinhar que tais temas se fazem presentes na atuação dos Estados e instituições, seja no âmbito doméstico, seja no âmbito internacional. E deste modo, faz-se fundamental explorar de forma o mais refinada possível o seu caráter teórico-normativo. Ambos, desenvolvimento e justiça, enquanto eixos estruturantes do Mercosul Social, são uma realidade, não somente por constarem formalmente como demandas postas no tratado constitutivo do bloco, mas também por nortearem a implementação de políticas e programas no âmbito do seu projeto.

Vita (2017, p.96) argumenta que a teoria política normativa de matriz rawlsiana permite responder sobre o que seria apropriado refletir perante as injustiças com as quais nos “defrontamos nas sociedades injustas em que vivemos”, dado que este debate se baseia em proposições que se apresentam como julgamentos avaliativos que podemos sujeitar a um exame racional. O autor considera que,

A investigação de certas questões sequer pode se iniciar se essa dimensão normativa não é enfrentada de forma apropriada. Esse é o caso, para exemplificar, da discussão sobre disparidades socioeconômicas e de níveis absolutos e relativos de bem-estar como um problema de política internacional. Não faz sentido entrar em uma discussão desse tipo, quer se trate de uma pesquisa de natureza normativa ou empírica,

4 A concepção de desenvolvimento como liberdade formulada por Amartya Sen (1999; 2000) não tem apenas relevância acadêmica, como também influenciou diretamente o debate sobre a formulação de políticas para o desenvolvimento e combate às desigualdades e pobreza globalmente, inclusive figurando na agenda de organizações internacionais como o Banco Mundial.

sem que se tenha uma posição fundamentada sobre se há ou não uma questão de justiça distributiva internacional como um problema distinto daquele da justiça distributiva no âmbito doméstico de comunidades políticas nacionais. (VITA, 2017, p.96)

Tendo em vista esta perspectiva da teoria política, iniciamos o exercício teórico-normativo do conceito de desenvolvimento, nela já embutida a interlocução com o conceito de justiça. De acordo com Sen (2000), 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. 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).

Similarmente às lições cepalinas, assim como aos trabalhos posteriores de Furtado (1992), o desenvolvimento 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 termos furtadianos e em consonância com as ideias de Sen (1999; 2000).

Amartya Sen (1999; 2000) constrói sua teoria do desenvolvimento alinhado ao debate filosófico da teoria da “justiça como equidade” proposta de forma pioneira por John Rawls (2005; 2008). Sen estabelece, no diálogo com Rawls, uma concepção de justiça distributiva estrita, argumentando que sua noção de igualdade de capacidades oferece uma interpretação mais correta das exigências da igualdade distributiva (VITA, 2008).

Para Sen a garantia da liberdade formal, tal como supõe Rawls, como um direito fundamental, não é suficiente em termos igualitários, pois é preciso pensá-la em relação a outros bens e vantagens que as pessoas têm acesso e, o mais importante, em relação à sua capacidade de questionar “quais os estados e atividades valiosos – os funcionamentos – aos quais esses bens e recursos possibilitam que as pessoas tenham acesso” (VITA, 2008, p. 98).

Dessa forma, a crítica de Sen a Rawls centra-se no *equalizandum* de sua teoria, ou seja, no fato de a teoria rawlsiana pensar a justiça por meio da distribuição de direitos, liberdades, renda e riqueza, bens e recursos sociais a partir da proposição de uma lista de bens primários a ser garantida a todas as pessoas através da atuação das instituições da estrutura básica da sociedade. Sen (1999; 2000) argumenta que as pessoas, em decorrência de seus contextos e condições de vida, têm capacidades distintas para converter a mesma cesta de renda, bens e recursos em realizações que possam valorizar e, conseqüentemente, exercer plenamente sua liberdade de ação e escolha. Para ele, portanto, o que realmente importa é a “igual capacidade de funcionar”.

A noção normativa mais abrangente de seu enfoque, como coloca Vita (2008), é a de capacidade. O “funcionamento” contempla as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer, são os ingredientes do bem-estar. Já a “capacidade” consiste nas combinações de alternativas de funcionamento que são factíveis para as pessoas. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: liberdade de alcançar bem-estar (SEN, 2000).

Ao formular sua concepção de “desenvolvimento como liberdade”, Sen (2000) traz para o debate econômico sobre o desenvolvimento questões morais e éticas que extrapolam a dimensão do ator racional auto interessado que até então predominava o campo, pois amplia a teoria do desenvolvimento a partir da formulação de questões acerca do que é justo. Nesse sentido, para ele, a liberdade é fim e meio para a realização do desenvolvimento (SEN, 1999). Em seus termos, “ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo” (SEN, 2000, p.18).

Para o autor a liberdade é essencial para o desenvolvimento por duas razões fundamentais: a primeira avaliatória, pois avalia-se o progresso das condições de vida efetivas verificando se houve aumento das liberdades das pessoas; a segunda é a da eficácia, entendendo que a “realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente da pessoa” (SEN, 2000, p.18).

Deste modo, o exercício teórico-normativo do conceito de desenvolvimento, a partir das lições de Sen, e esta noção de capacidades e interpretação do desenvolvimento, constituem relevante ponto de partida para a análise dos fundamentos do Mercosul Social e suas iniciativas. Entretanto, para tratarmos de questões teórico-normativas de justiça, conjugada com a perspectiva de desenvolvimento, no contexto mercosulino, é preciso ir além do enfoque proposto por Amartya Sen (1999; 2000), mesmo tendo ele avançado, em vários aspectos, os propósitos do trabalho clássico de Rawls. O problema é que ele não nos ajuda a responder questões prementes que envolvem o esforço de constituição de contextos de justiça internacional. Pensar a justiça internacional requer, entre outras questões, considerar as disparidades socioeconômicas – por vezes profundas – entre os Estados, as diferentes condições domésticas de garantir uma justa distribuição de bens primários e os direitos de cidadania, assim como questionar como estabelecer uma justiça distributiva internacional e quais critérios orientariam a atuação da comunidade internacional no sentido de garantir a justiça social e permitir o desenvolvimento das sociedades.

Consideramos que assim como o desenvolvimento, a justiça social não se restringe apenas às condições materiais de produção e distribuição de riquezas. Define-se também a partir dos valores de fundo, em concepções socialmente compartilhadas, que justificam a atuação dos diversos atores e instituições, e legitimam coletivamente os processos, procedimentos e os resultados substantivos alcançados, constituindo ferramenta de grande valia para a análise do caso específico do Mercosul Social, com base no trabalho de Rawls (2005)⁵.

Nesta direção, optamos por ampliar a perspectiva de Amartya Sen (1999; 2000) com a teoria crítica da justiça elaborada por Rainer Forst (2010; 2012). Sua teoria se constrói com base em um diálogo que o autor estabelece com o comunitarismo e com o liberalismo igualitário rawlsiano. Forst (2010, p.9), 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 transcendentas a ele”.

5 John Rawls (2005) coloca, em *Political Liberalism*, 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”. 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.

O autor 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)

Forst (2010; 2012), para quem justiça é uma questão de poder, compreende que, mais do que distribuição de bens, renda e recursos⁶, a construção de uma sociedade justa demanda uma mudança estrutural nas instituições de produção de bens materiais, de distribuição e de processo decisório. Para o autor, quando simplesmente redistribui-se, os alvos da distribuição de bens permanecem como meros receptores, cidadãos de segunda ordem, que continuam excluídos da estrutura decisória de distribuição das vantagens em sociedade. Ao tratar as pessoas como meros receptores de políticas redistributivas, institucionalmente falando, deixa-se 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 demandas⁷ é, em sua teoria, o bem fundamental da justiça pois, 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, este direito permite alcançar as raízes da injustiça social e estruturar os meios institucionais para 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 o autor, o fundamento da justiça encontra-se essencialmente em um princípio moral de justificação que requer generalidade e reciprocidade⁸. 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.

No que se refere à justiça internacional Forst (2012) argumenta que é viável pensar em uma *justiça transnacional*, desde que se leve em consideração dois fatores centrais: o primeiro, que os contextos políticos de justiça domésticos, marcados por distintos graus de institucionalização de cooperação social não são equânimes em nível global; segundo, que o grau de interdependência gerado pelos processos de globalização do comércio, da produção e do trabalho torna impossível não pensar na necessidade de um contexto global de justiça.

6 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 Rainer Forst, vêm apontando os limites dessa perspectiva por não levar em consideração questões de contexto e as diferenças entre as pessoas, no sentido trabalhado por Axel Honneth.

7 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 (2010; 2012), 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.

8 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.

Entender a justiça social a partir de uma perspectiva transnacional implica em um olhar crítico para as relações entre os Estados, e na consideração de que relações de reciprocidade entres estes estão obviamente ausentes, pois o que temos é um “contexto de força e dominação” que constrói um complexo sistema de cooperação, dependência e interdependência. Ou seja, toda análise proposta deve iniciar-se pelo contexto global de *injustiça*, que revela uma situação de múltipla dominação.

Este contexto precisa ser visto como um complexo sistema de poder e dominação com uma variedade de atores, de instituições internacionais a corporações transnacionais, elites locais, e daí por diante. Olhar pela perspectiva dos dominados revela que a sua situação é a de dominação múltipla: frequentemente, eles são dominados por seus próprios (nem sempre legítimos) governos, elites, senhores da guerra, que por sua vez estão trabalhando juntos (ao menos em parte) e dominados por atores globais. (FORST, 2012, p.256)

Ou seja, os vários contextos de justiça – local, nacional, internacional, global – estão interconectados pela injustiça que produzem, e uma análise preocupada com a justiça social, em âmbito internacional, não pode ser alheia a essa conexão. Uma reflexão voltada para a injustiça permite identificar os responsáveis por esta situação, lembrando que para Forst (2012), um contexto de justiça é um contexto de justificação e responsabilidade.

Neste ponto, chega-se ao centro da teoria crítica da justiça de Rainer Forst: o poder entendido como a primeira questão da justiça. Portanto, também no contexto transnacional é preciso focar para além da justiça na distribuição de bens, ou seja, mirando na justiça da estrutura básica de relações de poder político e econômico, quais sejam, relações de governo, produção e distribuição. Aplica-se, para o plano transnacional, as mesmas exigências no que se refere à reciprocidade e à generalidade requeridas pelo princípio da justificação, considerando-se a situação de múltipla dominação característica desse contexto⁹.

Na direção das afirmações de Forst, o que se defende neste artigo 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, marcados por essa situação de múltipla dominação para a qual Forst chama a atenção, e uma complexa miríade de atores, interesses, valores e crenças conflitantes, nos diferentes níveis que abarcam o processo de construção de políticas comuns.

Como mencionado anteriormente, ressaltamos que a chave analítica apresentada nesta seção se completa com a chave de caráter histórico-sociológica, que considera, o contexto e

9 Forst (2012, p.259) argumenta: “*Speaking very generally, a transnational approach differs from a globalist view in considering particular political contexts as contexts of justice for the establishment of just relations between autonomous political communities. It differs from statist views by starting from a universal right and by considering the global context as an essential context of justice. Given the central aim of the realization of the right to justification within and between states in order to end the vicious circle of internal and external domination, a theory of transnational justice has combined the various contexts of justice in the right way*”.

trajetória dos atores e das instituições, na medida em que valores e crenças relativos às concepções de desenvolvimento e de justiça sustentadas dependem de contexto político concreto e da articulação entre seus atores, tema da próxima seção.

3. A CHAVE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA: DEMOCRACIA E PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA NO BLOCO

A luta democrática é característica central do contexto que marcou a configuração do bloco, assim como da trajetória de seus Estados-parte e respectivos atores. Com ela ganha força a promessa de promoção de desenvolvimento e justiça social, concepções que longe de serem consensuais também são objeto de disputas e conflitos, dentro e fora do bloco, que são evidenciados no processo de produção e implementação das políticas e programas que compõem o projeto de integração no Mercosul.

Este processo se inicia no combate às ditaduras sanguinárias que se instalaram na região na década de 1960 e que levaram tempo e muita disputa política para serem vencidas em termos de recomposição da democracia como sistema político, sob as bases de sua lógica representativa. Inicialmente, a redemocratização se constrói na perspectiva dos direitos fundamentais ligados a esta lógica representativa, no controle do Estado exercido pela sociedade civil e por instituições ligadas ao Judiciário, na institucionalização do *status* de cidadania e no acesso à política com a universalização do voto e da participação. Assim, é possível observar 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.

Ao longo das décadas de 1970 e 80, operou-se uma ressignificação do estatuto da luta democrática. De espaço restrito ao poder do voto e liberdade de expressão, assim como demais pressupostos estritamente vinculados à democracia representativa, o debate acerca da democracia e seus propósitos passou a incluir possibilidades de experimentos democráticos inovadores com características mais exigentes de incorporação de princípios de democracia substantiva. A gênese desta ressignificação ocorreu dentro do próprio processo de transição do regime autoritário para a democracia. Neste período, a questão da participação apareceu posta por “novos personagens em cena” (SADER, 1988) como palavra de ordem exigindo e conquistando diversas transformações em direção a uma sociedade mais democrática, o que incluiu, demandas por novos canais de participação junto às instâncias governamentais.

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. O desenvolvimento e a justiça se realizam por meio da inserção política participativa e da redistribuição de renda, bens e recursos àqueles que agora são formalmente reconhecidos pelo *status* da igualdade cidadã.

Dessa forma, na chave histórico-sociológica, ao realizarmos o exercício de análise do Mercosul, no período proposto, para além de questionar sobre a capacidade institucional de garantia formal de direitos e redistribuição de bens fundamentais, propõe-se que a análise do contexto de justiça e promoção de desenvolvimento no bloco deva se orientar por duas questões centrais: sua capacidade de construção de uma estrutura institucional que atenda ao princípio da justificação, o que requer espaços democráticos participativos que permitam enfrentar as questões advindas da complexidade do contexto regional e suas múltiplas relações de dominação, tal como proposto por Rainer Forst (2012); e pela sua capacidade de garantir ou promover uma liberdade substantiva para os seus cidadãos, nos termos de Amartya Sen (2000).

Há de se considerar que neste contexto, respectiva trajetória e composição de atores no âmbito do Mercosul, configuraram-se distintos projetos políticos, processo que requer uma análise substantiva das ideias, valores e crenças em disputa. Neste ponto, consideramos que se destacam os projetos “democrático-participativos” e “neodesenvolvimentistas”¹⁰ que foram levados a cabo pelos governos eleitos nos Estados-membros e associados do bloco ao longo da já citada “onda rosa” (LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014) e que exerceram protagonismo nos rumos trilhados pelo Mercosul ao longo do período de 2003 – 2016.

Nos termos dos projetos democrático-participativos, tal como já indicado, após anos de repressão na região, embalada por ditaduras que a marcaram profunda e indelevelmente, havia a clara exigência do aprofundamento da democracia para além de sua lógica tradicional de representação, com a construção de espaços de participação, discussão, negociação e deliberação. Deste modo, a questão da participação aparecia como mecanismo democratizador e regenerador da Administração Pública, assim como da promoção do desenvolvimento com justiça social, e que se transformou em marca principal de várias mudanças propostas no modo de gestão de governos do bloco, que no caso brasileiro, por exemplo, inspirou-se na própria Constituição de 1988, que trouxe no seu bojo a participação política da sociedade civil com destaque.

Com relação aos rumos do “neodesenvolvimentismo”, 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, apresentados anteriormente. Esse deslocamento perverte os termos do debate político sobre a justiça social e dificulta a reflexão e a crítica sobre os seus sentidos e pode ser observado nos discursos políticos internos dos líderes dos governos dos

10 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).

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.

Para observarmos estes elementos dos projetos democrático-participativos e do neodesenvolvimentismo em disputa no interior do bloco, na chave proposta, cumpre estabelecer um olhar mais atento para os Governos Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2010 – 2014) no Brasil, e de Néstor (2003 – 2007) e Cristina Kirchner (2007 – 2015) na Argentina, como referências neste artigo e que marcaram a guinada social do Mercosul. 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”, em uma mistura dos dois projetos em tela. 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 intermediária aos governos neoliberais tão propalados à época e buscaram mudar o modelo de atuação estatal.

Sobre terem ou não se distanciado dos ditames neoliberais, há na literatura importante debate sobre o tema (BOITO, 2005; VADEL, 2006; AYERBE, 2008; LIEVESLEY, LUDLAM, 2009; SILVA, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014; ENCINA, 2019) e não temos o intuito de explorar tal debate. 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 Rousseff neste aspecto.

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 conjunto mais amplo do bloco, os governos venezuelano e boliviano, estes sim de caráter “refundador”, não tiveram no Mercosul o protagonismo que tiveram Brasil e Argentina, governos de caráter renovador, cujas concepções de desenvolvimento e justiça social predominaram no contexto mercosulino¹¹. Nos casos de Brasil e Argentina a justiça social ficou restrita a uma esfera redistributiva, que inseriu os mais pobres por meio da promoção de políticas sociais de cunho mais igualitário e buscou promover inserção por meio do consumo somado ao

11 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).

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 (2010; 2012).

Estas considerações histórico-sociológicas, que constituem a segunda chave analítica, somam-se à teórico-normativa, com a finalidade de realizar uma análise exploratória dos pressupostos teóricos vinculadas aos setores de agricultura familiar, saúde e educação no período de 2003-2016, realizada na próxima seção. Não é nosso objetivo discutir os resultados concretos obtidos – muito menos em termos quantitativos – mas sim buscar compreender os pressupostos teóricos inerentes aos projetos destas três áreas, no âmbito do Mercosul Social.

4. A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL SOCIAL (2003 – 2016): NOTAS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR, EDUCAÇÃO E SAÚDE

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.

Observa-se que a prática desses programas ainda é incipiente em todas as áreas, algumas com mais resultados significativos 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 objetivam a melhoria das condições de vida e a construção de justiça social para os países do bloco.

As três iniciativas aqui apresentadas de maneira exploratória, visando repensar as ferramentas teórico-analíticas de processos de integração voltados para a promoção do desenvolvimento e da justiça social, teriam o potencial de promover a liberdade substantiva das pessoas, pois para além do caráter de distribuição de renda, bens e recursos sociais tais programas foram desenhados com uma estrutura democrático-participativa. Tal consideração poderia ensejar a criação de espaços justificatórios como os propostos por Rainer Forst (2010,2012), que somados a outros direitos, garantidos no âmbito dos Estados-parte, e que se interseccionam com o projeto de integração no bloco, estariam mais próximos de garantir às pessoas o exercício de suas capacidades, nos termos de Amartya Sen (2000).

De forma mais específica, e considerando-se agora uma análise de caráter histórico-sociológico das três experiências, iniciando pelos debates em torno das políticas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar considera-se que eles 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 desenvolvidas 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, foram expostas 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 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 se*, o direito ao exercício profissional. Inicialmente experimental, foi transformado em permanente em 2006, por meio da assinatura 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 acreditados, 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 Educacional 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 à acreditação e outro que incentiva a mobilidade acadêmica, o MARCA. Ainda que poucos resultados quantitativos tenham sido obtidos para atestar a relevância de ambos os programas, a internacionalização no âmbito do bloco, no período estudado, tem a feição de simples mobilidade de docentes e sobretudo de estudantes. Destaque-se que parte relevante deste processo foi 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 em torno da definição de sistemas de saúde entre os 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 na 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 (Conselho do Mercado Comum), e responsável por definir o marco político da saúde no Mercosul expresso por meio dos acordos; e o Subgrupo de Trabalho 11 - Saúde (SGT 11), criado em 1996, vinculado ao GMC (Grupo do Mercado Comum), 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 funcionavam 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 foram aqueles relacionados às políticas de medicamentos, ao tabaco, à dengue, ao Regulamento Sanitário Internacional e ao VIH-SIDA (Vírus da Imunodeficiência Humana - Síndrome da Imunodeficiência Humana Adquirida). 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 tivessem sido observados avanços tanto na pauta negociadora do SGT 11, quanto nos acordos realizados pela RMS, considera-se que os trabalhos estavam emperrados no âmbito da discussão e negociação e houve 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 vários atores que fazem parte do regime de integração. E a necessidade de que se forje entre estes atores uma concepção comum de saúde, passa pelo processo de construção da identidade de cada Estado e do próprio bloco, tarefa nada fácil (QUEIROZ; GIOVANELLA, 2011).

No seu conjunto, a partir da utilização da ferramenta histórico-sociológica, considera-se que as três iniciativas aqui apresentadas de maneira exploratória configuram, ainda que embrionariamente, processos de integração a partir de institucionalização de seus processos, assim como inclusão de seus respectivos atores com vistas a uma integração ancorada na promoção do desenvolvimento e da justiça social. Seu percurso, tal como destacado, ainda é inicial, descontínuo e não uniforme, no que se refere ao conjunto do Mercosul Social, mas apresenta potencialidades em relação à configuração de políticas públicas que garantam melhores condições de vida às pessoas, pelo menos no que diz respeito aos três setores analisados.

5. 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” (LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014).

Com base nestes aspectos 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 por meio 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 estabelecidos 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 tanto dos conceitos específicos que envolvem cada área, ou seja, o entendimento dos sentidos da agricultura familiar, saúde, educação; como de concepções mais abrangentes, como os “conceitos de pessoa e comunidade”, fundamentais para a construção do desenvolvimento como liberdade, nos termos de Sen (2000), e da justiça social, segundo aponta Rainer Forst (2010; 2012), 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 complexo, já que demandaria dos cidadãos e setor público 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.

Observa-se, também, que grande parte das dificuldades enfrentadas pelos programas que exploramos neste artigo, está ligada à ausência de uma estrutura básica de relações de poder político e econômico, capaz de garantir poder justificatório aos membros e atores envolvidos no processo (FORST, 2012). Pois se a construção de institucionalidade formal/legal foi exitosa, as dificuldades para a implementação e promoção de seus princípios norteadores indicam a necessidade de análises que se ocupem mais detidamente sobre questões afeitas às relações de poder e dominação entre os membros do Bloco. Como observa Rainer Forst (2010, 2012) a distribuição de poder entre os atores envolvidos não depende apenas das relações internas ao bloco, e demanda considerar a justaposição dos diferentes contextos e a situação de múltipla dominação que marca a atuação dos diferentes atores na defesa de seus valores e crenças, o que, entretanto, não foi objetivo deste artigo.

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 exhibe 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 de governos não considerados de esquerda, 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, 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.

É relevante observar 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 de matriz rawlsiana, ainda que na prática não tivessem obtido pleno sucesso, apresentando-se aquém da capacidade de construir 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.

REFERÊNCIAS

- AYERBE, Luis Fernando (org.) (2008). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP. UNICAMP e PUC-SP.
- BOITO, Armando (2005). O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista Adusp**, n. 34, p. 6-1.
- BOITO, Armando; BERRINGER, Tatiana (2013). Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.47, p. 31-38.
- BRICEÑO-RUIZ, José. (2021). O AUGE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÓNICO (2003-2016). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 55-86.
- CAETANO, Gerardo (ORG.) (2012). **El Mercosur de las políticas públicas regionales**. Montevideu: CEFIR.
- CAMARGO, Sônia de. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? (2006) **Lua Nova**, n.68, p.57-90.
- 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.
- ENCINA, Carlos Eduardo Ruiz (2019). **La política en el neoliberalismo: Experiencias latinoamericanas**. Santiago: LOM ediciones.
- FERREIRA, Guilherme A. G.; LAISNER, Regina; LIMA, Vivian. Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) (2015). **Revista Videre – Dourados**, v.07, n.14, p.91-100.
- FORST, Rainer (2012). **The Right to justification**. Elements of a constructivist theory of justice. New York: Columbia University Press.
- _____ (2010). **Contextos da Justiça**. Filosofia política para além do liberalismo e comunitarismo. São Paulo: Boitempo.

- FURTADO, Celso (1992). A armadilha histórica do subdesenvolvimento. In FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GARDINI, Gian Luca (2010). **The Origins of Mercosur**. New York: Palgrave Macmillan US.
- GRANATO, Leonardo (2015). **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. Curitiba: Appris.
- GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças (2017). Mercosul à prova: estratégias e limites da integração regional periférica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.3, n.1, Junho/2018, pp.230-253.
- LAISNER, Regina Claudia; PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinsetta; DE MARIO, Camila Gonçalves; FERREIRA, Guilherme Guimarães (2017a). A integração regional sul-americana e a promoção do desenvolvimento com justiça social: o caso do Mercosul (2003 - 2013). In: **Anais do 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, MG.
- _____ (2017b). O Mercosul social e a promoção do desenvolvimento com justiça social: trajetórias em debate. In: **Anais do XVI Congresso Internacional Fomercos**, Salvador, BA.
- _____ (2015). Uma outra integração do Mercosul: diálogos com o novo regionalismo, desenvolvimento e justiça social. In: **Anais do XV Congresso Internacional Fomercos**, Assunção, Paraguai.
- LIEVESLEY, Geraldine; LUDLAM, Steve (2009). **Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy**. New York: Zed Books.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL) (1991). **Tratado de Assunção**. Assunção. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em 28/05/2013.
- MERCOSULE EDUCACIONAL (2011). **Plano de ação do setor educacional do Mercosul (2011-2015)**. Assunção. Disponível em: <<http://edu.mercosul.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/7-planos-planes/413-plano-2011-2015-versao-portugues.html>>. Acesso em: 22/06/2017.
- MONDELLI, Marcelo (2018). Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, v. 2, pp. 34-59
- NIEDERLE, Paulo (2016). **REAF MERCOSUR: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil**. Porto Alegre: FAO.
- PARADISO, José (2005). **Um lugar no mundo**. A Argentina e a busca da identidade internacional. Rio de Janeiro. Civilização brasileira.
- PEREIRA DA SILVA, Fabrício (2014). Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador on-line**, v. 9, n. 1.
- PERROTA, Daniela (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In: LLENDERROZAS, E. **Teoría de Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- QUEIROZ, Luisa Guimarães (2007). **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde: União Europeia e Mercosul**. 2007. 365f. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – ENSP, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- QUEIROZ, Luisa Guimarães; GIOVANELLA, Ligia (2011). Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. **Revista Panamericana de Salud Publica**. Washington, v.30, n.2, p.182-188.

- RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; LUCIANO, Bruno (2021). Regional (dis)integration beyond governments : A comparison in social and civil society participation between Mercosur and SADC. *International Area Studies Review*, p. 1–17, 2021.
- RAWLS, John (2008). **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Ed. Martins Fontes.
- _____ (2005). **Political Liberalism**. Expanded Ed. New York: Columbia Press.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (2012). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. New York: Springer.
- RUIZ, José Briceño (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, Daniele (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.
- SADER, Emir (1988). **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SANAHUJA, José Antonio (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Buenos Aires, v. 7.
- SANTOS, Thauan.; DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio (2017) Integração regional e Educação: o caso do Mercosul. In: **Oikos**, v.16, n.2, p. 22-36.
- SEN, Amartya (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____ (1999). **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, Roberta Rodrigues Marques da (2009). A Argentina entre as reformas econômicas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007). **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, p. 13-37.
- TEIXEIRA, Rodrigo A.; NETO, Walter A. D. (2014). A Recuperação do Desenvolvimentismo no Regionalismo Latino-Americano. In: TEIXEIRA, Rodrigo A.; NETO, Walter A. D. (Orgs.). **Perspectivas para a integração da América Latina**. Brasília, IPEA, CAF, p.11-38.
- VADELL, Javier Alberto (2006). A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 194-214.
- VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – Série Comércio Internacional**, n.82, Santiago do Chile.
- VITA, Álvaro de (2017). Teoria Política Normativa e Justiça Rawlsiana. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 102, p. 93-135.
- _____ (2008). **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes.