

## **CAPACIDADES ESTATAIS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE O BRASIL E O ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL**

Leonardo Granato<sup>1</sup>

### **Resumo**

Diversas abordagens sobre a autonomia do Estado podem ser encontradas no campo das ciências sociais. O propósito deste trabalho é o de conceber a convergência e complementariedade das diferentes perspectivas sobre autonomia estatal no estudo da integração regional, visando transcender do plano da retórica ao plano das ações. No âmbito da América do Sul, em particular, constata-se uma ausência de pesquisas voltadas à verificação da implementação, pelos países membros, das políticas decorrentes de processos integracionistas. O presente trabalho visa suprir a lacuna supracitada. Ao fazer uso do conceito de capacidades estatais para a tomada e a implementação de decisões, com foco na análise da capacidade institucional da esfera federal de governo, é proposto o presente estudo que analisa, no período de 2005 a 2016, a implementação e a efetividade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul no Brasil.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais; Integração Regional; Mercosul; Brasil.

## **STATES' CAPABILITIES FOR REGIONAL INTEGRATION: A STUDY ON BRAZIL AND THE MULTILATERAL AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY**

### **Abstract**

Various approaches to state autonomy can be found in the field of social sciences. The purpose of this paper is to argue the convergence and complementarity of the different perspectives on state autonomy in the study of regional integration, aiming to transcend from rhetoric to action. In South America, there is a lack of research aiming to verify the implementation of the policies stemming from integrationist processes by member countries. The present article aims to fill in the aforementioned gap. Using the concept of state capacities to make and implement decisions, focusing on the analysis of the institutional capacity of the federal government, a study is carried out by analyzing, the implementation and effectiveness of the Multilateral Agreement on Social Security in Brazil in the period from 2005 to 2016.

**Keywords:** States' capabilities; Regional integration; Common Market of the South; Brazil.

### **Introdução**

Diversas abordagens sobre a autonomia do Estado podem ser encontradas no campo das ciências sociais. Dentre as diferentes perspectivas, a referida autonomia, enquanto conceito

---

Recebimento: 13/7/2017 • Aceite: 21/6/2018

<sup>1</sup> Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil. E-mail: leonardo.granato@ufrgs.br

polissêmico, mas de natureza essencialmente política, tem sido estudada associada à ideia de dependência periférica, num relacionamento centro-periferia, como forma de inserção e atuação não subordinada no sistema internacional. Decorrente dessa perspectiva, o conceito de autonomia tem constituído, também, um elemento de análise relevante para estudar os processos de integração regional<sup>2</sup>. Enquanto instrumento de uma política externa com objetivos autonômicos, a integração regional foi pensada com um fator que poderia vir a robustecer a autonomia decisória dos estados membros para desenhar e implementar projetos nacionais viáveis de desenvolvimento. Já numa outra perspectiva, a autonomia também tem sido analisada associada às condições do acionar efetivo do Estado no plano doméstico, ou seja, à capacidade de formulação e implementação efetiva de políticas públicas, em parceria com a sociedade civil.

O propósito deste trabalho é o de argumentar a convergência e complementariedade das diferentes perspectivas sobre autonomia estatal no estudo da integração regional, visando aproximar teoria e realidade, ou seja, a transcender do plano da retórica ao plano das ações. A referida congregação de abordagens para o estudo do regionalismo, reconhecendo a tal fenômeno associativo como produto da interação dinâmica e recíproca de fatores internos e externos, pode contribuir para explicar o que poderíamos chamar de ‘dimensão doméstica’ dos processos de integração, referente à implementação e a garantir a efetividade das decisões políticas regionais nos âmbitos territoriais nacionais dos países membros. Dito de outro modo, na medida em que a integração regional, enquanto política pública altera os próprios âmbitos de atuação do Estado que a impulsiona, a sua análise deve abranger as capacidades desse Estado nacional para a implementação das medidas ou políticas regionalmente adotadas. No âmbito da América do Sul em particular, verifica-se, em linhas gerais, uma ausência de pesquisas e reflexões voltadas à verificação da implementação pelos países membros, nos seus territórios, das diferentes políticas em torno das quais é estruturado o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O presente trabalho visa suprir a lacuna supracitada.

A implementação das políticas decorrentes do Mercosul, com uma arquitetura institucional intergovernamental<sup>3</sup>, depende da qualidade da atuação das instituições dos estados membros nos respectivos territórios. Tal qualidade de atuação depende, por sua vez, em grande medida, da gestão de seus recursos (materiais, humanos, financeiros, dentre outros), e da efetividade da sua ação, ou seja, dos benefícios para o público-alvo, às populações dos países membros. Assim como conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional, implica uma alta capacidade de gestão do Estado, a efetivação dos objetivos da integração regional, enquanto projeto político, também a requer. Dentre as instituições do Estado, a tarefa de implementar políticas públicas em geral, e políticas regionais em particular, cabe principalmente aos governos.

Ao fazer uso do conceito de capacidades estatais para a tomada e a implementação de decisões e medidas, com foco na análise da capacidade institucional da esfera federal de governo, é feito um estudo de caso, analisando, no período de 2005 a 2016, a implementação e a efetividade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul<sup>4</sup> no Brasil. O objetivo desse foco setorial é permitir uma pesquisa concreta sobre conceitos gerais. É preciso lembrar também que capacidade estatal é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo. O objetivo não é teorizar sobre o setor previdenciário no Brasil, mas aprofundar a ideia geral relativa à necessidade de trazer à análise dos processos de integração regional a questão da execução logística das decisões e medidas regionais pelos estados membros nos seus territórios. A opção pelo referido Acordo Multilateral se deve ao fato de que os trabalhadores migrantes da região ocupam os primeiros lugares da população estrangeira do Brasil, bem como ao fato de que assegurar o acesso aos direitos de seguridade social, além de ser um fator de impacto para a população (o que permite medir, em certo sentido, a proximidade do Mercosul com a sociedade), é, por sua vez, um objetivo comum dos

<sup>2</sup> O termo “integração” faz parte da linguagem corrente das ciências sociais. Esse vocábulo, empregado indistintamente no âmbito de diferentes disciplinas para expressar o comum ideal para unir as partes separadas de um universo, deve ser esclarecido com atenção, frente à ambiguidade do seu conteúdo. A integração que se considera aqui é internacional, porque ela se realiza entre Estados soberanos, e é regional, porque não abarca o mundo em seu conjunto, mas uma parte limitada do mesmo. Além do mais, é preciso que se diferencie os processos de integração, também chamados como regionalismos, e a cooperação. Enquanto a integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas; a cooperação, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos menos ambiciosos, e geralmente, vinculados a uma área específica, como educação, militar, fronteiras, comercial, saúde, energia, etc.

<sup>3</sup> Fora o descompasso existente entre as decisões dos poderes executivos e o ato ratificatório dos poderes legislativos que não é objeto deste estudo.

<sup>4</sup> Doravante, “AMSS”, “Acordo” ou “Acordo Multilateral”. O referido Acordo foi aprovado mediante Decisão CMC n. 19, de 1997. Todas as normativas do Mercosul são de livre acesso por meio do portal oficial do bloco: <http://www.mercosur.int>

três instrumentos pilares da dimensão social do bloco, a saber: o Plano de Ação para a Estruturação Progressiva da Cidadania do Mercosul<sup>5</sup>, o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul<sup>6</sup> e a Declaração Sociolaboral do Mercosul, de 2015. Dessa forma, espera-se, com este estudo de caso, confirmar a convergência proposta de ambas as perspectivas autonomistas no estudo da integração regional, bem como contribuir para a discussão dos resultados e progressos alcançados pelo Brasil, na implementação e efetividade de tal Acordo Multilateral.

Este trabalho foi dividido em três partes, além desta introdução: inicia e discute a convergência de abordagens sobre a questão da autonomia do Estado; em seguida, busca abordar a capacidade institucional do Brasil na implementação do Acordo Multilateral; e, por fim, apresenta uma conclusão sobre as questões trabalhadas.

## **Autonomia do Estado: convergência de abordagens**

Conforme comentado na introdução ao presente trabalho, nesta primeira seção, buscar-se-á discutir uma séria de contribuições, oriundas de diversas correntes teóricas, particularmente da ciência política, da sociologia política e das relações internacionais que têm refletido sobre a questão da autonomia estatal de diferentes óticas, de cujo diálogo e convergência pode surgir uma síntese superadora para abordar alguns aspectos pouco explorados da integração regional na América do Sul.

A palavra autonomia, do ponto de vista etimológico, tem origem grega, formada pelo adjetivo ‘autos’, que significa: de si mesmo, por si mesmo, espontaneamente; e pela palavra ‘nomos’ que significa: uso, lei, convenção. Etimologicamente, portanto, autonomia significa ‘dar-se nas suas próprias leis’ e implica propriedade constitutiva da pessoa humana, à medida que lhe cabe escolher as suas normas e valores, fazer projetos, tomar decisões e agir em consequência dessas escolhas (CUNHA, 2007, p. 84). Diante do mencionado, importa esclarecer também que o conceito de autonomia do Estado relevante para o objetivo deste trabalho é de caráter essencialmente político, advindo da reflexão política<sup>7</sup>, e faz alusão ao Estado enfrentando, por si mesmo, os constrangimentos externos, decorrentes das relações do sistema interestatal capitalista, e reforçando suas capacidades de ação perante a sociedade, no plano interno.

Essa convergência do plano externo e interno na discussão sobre autonomia estatal é encontrada, de forma nítida, em obras consolidadas da literatura internacional e latino-americana, de meados do século XX. Nessa época, registrou-se uma profícua produção de autores que centraram suas contribuições na análise do Estado nacional, capitalista, como ator transformador das relações sociais, com poder de agência autônoma variável de acordo com contextos históricos específicos. Desde o clássico artigo “*The State as a Conceptual Variable*”, cujo autor chamava a atenção acerca dos indicadores empíricos que indicavam um expressivo aumento da intervenção estatal na vida social (NETTL, 1968), a discussão sobre o Estado e sobre sua autonomia foi erguendo e configurando um corpo teórico à luz do qual foi possível formular estratégias de pesquisa e reflexão sobre a atuação do Estado nacional.

A partir de autores como Poulantzas ([1968] 2007), Miliband (1972), Block (1977) e O’Donnell (1978), é possível afirmar que o Estado tem o fim último de reproduzir o modo de produção capitalista. Nesse seu objetivo, no plano interno de atuação, pode adotar medidas e políticas que não satisfaçam diretamente às elites econômicas, em curto prazo, mirando um fim de longo prazo, correspondente à perduração do modo de produção capitalista. Isso nos permite afirmar que o Estado capitalista, a partir dessa abordagem teórica, possui autonomia em relação às elites econômicas (IANONI, 2013). De maneira similar, autores da corrente do institucionalismo histórico como Skocpol ([1979] 1984; 1985), Tilly (1996) e Mann (1984) entendem que o acionar do Estado não é mero reflexo das demandas das classes sociais, e, dessa forma, pode não ser, necessariamente,

<sup>5</sup> Aprovado mediante Decisão CMC n. 64, de 2010.

<sup>6</sup> Aprovado mediante Decisão CMC n. 12, de 2011.

<sup>7</sup> Como já foi mencionado em trabalhos anteriores (GRANATO, 2015), é crucial diferenciar o termo autonomia do conceito de soberania, que é eminentemente jurídico. É possível que um Estado soberano perca sua autonomia, no sentido político, ao mesmo tempo em que mantenha a sua soberania. A soberania, em sua acepção de direito internacional público (mútuo reconhecimento e igualdade jurídica dos estados), antecede a prática de autonomia. Por sua vez, o termo autonomia, em sua acepção de direito constitucional, também remete a uma outra discussão vinculada às regras da descentralização/centralização em tanto fórmula organizativa em que se inspiram as relações entre o aparelho central e os poderes locais nos modelos federativos de governo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010).

controlado pelo interesse particularista de determinada elite. Para esses autores, a autonomia do Estado é potencial e referente não só em relação à parcela da classe dominante, como também às capacidades estatais de planejamento e perseguição de objetivos políticos (IANONI, 2013). O que diferencia basicamente as duas visões de autonomia é que para a primeira, a regulação da sociedade, realizada a partir da autonomia estatal, não é feita de forma neutra, tendo por objetivo a reprodução do modelo capitalista; já a segunda, entende como uma regulação não determinista a priori, cujo viés e objetivos regulatórios dependerão do projeto social, cultural e político do Estado em determinado momento (REY, 2014).

É importante esclarecer também que, das visões antes mencionadas, desprende-se que o Estado não se configura apenas em sua manifestação material, como conjunto interdependente de instituições que conformam o aparato em que se condensam o poder e os recursos de dominação política (OSZLAK, [1978] 2007), mas que o Estado também é um conjunto de relações sociais que estabelecem ordem e respaldo coercitivo (O'DONNELL, 1993). Acrescenta-se a isso, o fato de o Estado estar inserido em um sistema internacional de poder composto por diversos outros Estados e disposto de maneira hierárquica. A posição nesse sistema implica condições e pressões sob o Estado, o que influencia em seu comportamento e, logo, em suas margens de políticas não só externas, como também internas (SKOCPOL, [1979] 1984). Para Skocpol (1985), é na interação entre conflitos sociais internos e pressões externas que atua o Estado autônomo, em que os funcionários executivos buscam recursos e constroem organizações administrativas condizentes com o ambiente interno e as possibilidades da conjuntura internacional<sup>8</sup>.

Isso, por exemplo, reflete-se muito claramente no caso latino-americano. Segundo ampla literatura (FURTADO, 1968; O'DONNELL; LINK 1973; CARDOSO; FALETTO, 1973; JAGUARIBE, 1973; PUIG, 1986), a característica marcante da América Latina é sua condição dependente e subdesenvolvida em relação aos centros hegemônicos de poder. Suas elites, que se beneficiam das correntes regras do jogo, atuam para manutenção do sistema e, conseqüentemente, da situação de dependência. Nesse sentido, a noção de autonomia estatal estaria particularmente aliada a uma necessidade de reestruturar a ordem interna, mediante uma redefinição das formas de controle e organização da produção e do consumo (CARDOSO; FALETTO, 1973; O'DONNELL; LINK 1973).

Como se percebe a partir do exposto, a atuação geral dos estados nacionais encontra causas e conseqüências tanto nas conjunturas externas quanto internas. Desse modo, a convergência de abordagens aqui proposta possibilita a leitura das relações sociais internas ao Estado e as formas em que elas estão dispostas, ao mesmo tempo em que entende que o Estado, inserido no contexto internacional, sofre constrangimentos e pressões no universo do que lhe é, de alguma forma, permitido. Uma abordagem latino-americana, no âmbito da política externa, é a visão de autonomia de Juan Carlos Puig (1986) e Helio Jaguaribe (1973; 1979). Ao buscar alternativas dentro do Estado capitalista moderno, Jaguaribe entende que uma vez que se desconsidera a revolução como alternativa, resta a busca pela autonomia. Esta última abarcaria a noção de uma política externa construída de acordo com os interesses do país e a partir das margens internas e externas disponíveis. Autodeterminação de seu próprio desenvolvimento parece ser uma ideia norte do conceito para Jaguaribe<sup>9</sup>. Para se alcançar a autonomia, o autor propõe um modelo autônomo de desenvolvimento e integração latino-americana, entendendo assim a integração com os vizinhos como um meio para se alcançar o fim autônomo. De forma semelhante, para Puig (1980; 1986), autonomia seria a máxima capacidade de decisão própria que se pode ter, levando em conta os condicionantes do mundo real. Para tanto, seriam necessárias condições que indicassem viabilidade (recursos mínimos) e elites comprometidas com o projeto de autonomia estatal. Assim como Jaguaribe, Puig entende que integração regional é condição necessária para que os estados latino-

<sup>8</sup> Veja-se, também, Evans (2004).

<sup>9</sup> Em termos contemporâneos, a referida ideia é compartilhada também por Ferrer (2006). Segundo o autor, para não ficarem presos a um sistema internacional articulado por aqueles que exercem as posições dominantes de poder, os países latino-americanos deveriam acionar suas "capacidades de poder" e trabalhar em prol de fechar a brecha que os separa dos países centrais, promovendo, desta maneira, uma divisão internacional de trabalho que não impeça sua industrialização, a geração de conhecimento e a geração de tecnologia. Com vistas a cumprir com esse objetivo, os países latino-americanos deverão contar com autonomia, ou seja, com suficiente liberdade de manobra para projetar e executar projetos nacionais viáveis de desenvolvimento, que os converta em participantes ativos não subordinados da globalização (FERRER, 2006).

americanos alcancem autonomia e desenvolvimento, destacando a importância de estratégias políticas comuns<sup>10</sup>.

A presente convergência de leituras e abordagens justifica e reforça possibilidade de entendermos o Estado autônomo como dotado de projeto político próprio e sendo capaz de formular sua própria agenda e perseguir seus objetivos, definidos em diálogo com a sociedade civil. Nessa noção está inserida a exigência do desenvolvimento de instituições estatais dotadas de absorção de demandas populares que necessariamente compõem a agenda do Estado (OSZLAK; O'DONNELL, [1981] 2007). Assim, a partir do fortalecimento dessa autonomia, e tendo esta como objetivo, pode-se dizer que o Estado se fortalece como provedor de bens públicos e serviços sociais para sua população, além de possuir condições de orientar esforços para superar o subdesenvolvimento e a dependência. Nessa linha de pensamento, o Estado latino-americano, que se integra com seus semelhantes, pode buscar nesse instrumento associativo o impacto positivo na vida de suas populações, em termos de melhoria das condições econômicas e sociais.

Do próprio conceito de autonomia emerge a importância do estudo das capacidades estatais, definidas como “as possibilidades que o Estado tem para alcançar, na prática, a implementação das políticas públicas que se propõe, de forma a afetar efetivamente a realidade social” (REY, 2014, p. 117). Souza (2016, p. 51) também define capacidade estatal como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”<sup>11</sup>. A esse respeito, Oszlak (2003) se pergunta: qual é a capacidade dos estados latino-americanos para enfrentar a complexidade das tarefas que a integração regional exige?

Os processos de integração regional afetam os próprios âmbitos de atuação das instituições dos estados nacionais envolvidos. A integração regional cria novas forma de intervenção ou penetração do Estado na sociedade, e, conseqüentemente, exige capacidades institucionais dos estados para a implementação das medidas regionais nos territórios nacionais. Nesse sentido, assim como qualquer outra política pública, a integração regional exige que os estados garantam certas condições de efetividade na sua implementação (OSZLAK, 2003).

O autor nos alertará que da mesma forma em que é possível falar de uma agenda da integração, também existe uma outra agenda derivada do processo integracionista. Nos moldes da convergência de abordagens proposta neste trabalho, a primeira agenda (da integração) estaria mais vinculada com a estratégia política do bloco para enfrentar os constrangimentos internacionais históricos da América Latina, enquanto que a segunda agenda (decorrente da integração) se focaria nas medidas e ações institucionais necessárias para implementar as exigências do acordo integracionista, com impacto direto nas relações socioeconômicas dentro de cada país. Desse modo, trata-se de criar, no plano interno da cada Estado parte, as condições necessárias para o cumprimento das medidas tomadas no marco do processo de integração, incorporando-as nas agendas nacionais de implementação de políticas.

Ao incorporar uma dimensão regional à gestão governamental federal ou nacional, os estados sentem-se obrigados a promover mudanças nas tecnologias de gestão e nas práticas administrativas, buscando-se equacionar suficiente pessoal<sup>12</sup> capacitado e recursos materiais (financeiros, de infraestrutura e informáticos) adequados aos objetivos da integração. Segundo o autor, é importante salientar que cada política regional em particular exigirá capacidades de atuação diferenciais dos estados, não sendo susceptíveis de generalização. Dessa forma, para fins de discutir a capacidade institucional de um Estado na implementação da integração regional, deverão ser avaliados o objetivo específico e os meios nacionais para alcançar tais objetivos. Dessa forma, na próxima seção, à luz de algumas variáveis que podem contribuir para o desenho de uma metodologia das capacidades (OSZLAK, 2003), buscaremos analisar a capacidade institucional do Brasil na implementação de uma política regional específica.

<sup>10</sup> De fato, o próprio Furtado (1967) definiu a “política de integração” como uma “forma avançada de política de desenvolvimento”, e nesse sentido, considerou que longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema da integração consiste em promover uma estratégia comum visando à criação progressiva de um sistema regional.

<sup>11</sup> Com diferentes abordagens, o conceito de capacidade estatal foi objeto de tratamento teórico e empírico por diversos autores, conforme retratado em Cingolani (2013). Pelas inúmeras dimensões envolvidas que não serão aqui detalhadas, basta apenas sublinhar que o conceito incorpora variáveis políticas, administrativas, técnicas e institucionais.

<sup>12</sup> Para o autor, a integração regional, enquanto política, não pode florescer sem um nível suficiente de capacidade burocrática estatal (OSZLAK, 2003).

Dessa forma, fica clara a necessidade de sintonia entre os âmbitos interno e externo para a análise integral da integração regional. Não se pode perder de vista as conjunturas e funções do Estado no âmbito interno, bem como não é possível pensar em integração regional sem entender o contexto internacional e regional. Mais do que em qualquer aspecto, a leitura pela abordagem teórica aqui referida se faz necessária para entendermos para que lado a integração regional deve caminhar, fazendo-se útil como instrumento de desenvolvimento interno e de inserção não subordinada no sistema internacional. Para além da análise de uma proposta de integração regional ideal para a América Latina, a abordagem aqui adotada nos chama a atenção acerca da importância de incorporar à análise da integração a questão das capacidades institucionais para sua implementação, a logística do relacionamento entre agências burocráticas nacionais e regionais, a sintonia entre as vontades políticas dos administradores nacionais, o desenho e o papel dos grupos de poder de cada Estado e como isso impacta na integração regional, dentre diversas possibilidades. Analisemos, a seguir, o caso de uma política regional do Mercosul, como evidência da necessária convergência de perspectivas teóricas para uma abordagem integral do processo integracionista que considere não só os aspectos sistêmicos envolvidos, bem como os fatores que demonstram uma aplicação efetiva das medidas decorrentes da integração nos territórios e populações nacionais.

### **A capacidade institucional do Brasil na implementação do AMSS/Mercosul**

A convergência de abordagens apresentada na seção anterior buscará ser aplicada, nesta seção, num estudo de caso sobre uma política do Mercosul que contribua para refletir sobre a importância de incluir nas análises sobre a integração, a dimensão da capacidade institucional necessária para a sua implementação. Dessa forma, em primeiro lugar, apresentaremos um breve percurso histórico sobre o processo de integração mercosulino<sup>13</sup>; em segundo lugar, apresentaremos o AMSS enquanto política regional; e em terceiro lugar, discutiremos um conjunto de dados que nos permitirão refletir sobre a capacidade institucional do Brasil para a aplicação do referido Acordo.

### **Percurso histórico sobre o Mercosul**

A gênese do Mercosul começou com a redemocratização do Brasil e da Argentina, em meados da década de 80, em um contexto de conjunturas externas e internas muito complexas, e de crise do modelo de gestão estatal. Com os objetivos principais de contribuir com o fortalecimento do sistema democrático nas novas repúblicas e afiançar a paz na região, os governos brasileiro e argentino, que já tinham dado importantes passos na cooperação bilateral, no início dessa década, criaram as bases para a criação gradual de um mercado comum que contribuísse para o desenvolvimento interno – por meio de protocolos setoriais de coordenação interindustrial – e aumentasse a capacidade de negociação na arena internacional (GRANATO, 2015).

Concretizada a ‘virada neoliberal’ no começo da década de 90 e sob os preceitos do Consenso de Washington, os novos governos do Brasil e da Argentina redefiniram o processo para transformá-lo em instrumento de liberalização comercial, “aberto aos mercados”<sup>14</sup>. Dessa convergência bilateral, juntamente com o Uruguai e o Paraguai, nasceu o Mercosul, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Esse dispositivo pautava as condições para o trânsito até o mercado comum, dentre as quais podemos mencionar, conforme a própria letra do Tratado, a livre circulação de bens e fatores produtivos.

Apesar do aumento exponencial dos fluxos de comércio intra e extrazona, bem como da manutenção das correntes de investimentos estrangeiros, o Mercosul não conseguiu escapar das crises internas de seus membros maiores, e, por volta do fim da década de 90, uma certa fragilidade foi instalada no bloco. Apesar dos esforços pelo seu relançamento, o novo Mercosul, reformulado, só apareceria no contexto global das transformações de cunho político, econômico e social, que se expressaram de modo particular no continente sul-americano, no início do novo milênio (GRANATO, 2015).

Com as eleições de Lula da Silva, no Brasil, e de Kirchner, na Argentina, a partir de 2003, verificou-se que o Mercosul podia avançar, ao retomar os valores que guiaram o bloco no seu início,

<sup>13</sup> Sem assumir uma postura de caráter evolutivo ou linear desse processo.

<sup>14</sup> Note-se que assim como a integração regional contribuiu para o objetivo da liberalização comercial e dos investimentos estrangeiros, as reformas do Estado contribuíram para os objetivos de controle do déficit fiscal, de privatização e de desregulamentação.

e, sobretudo, evoluir ao incorporar novos aspectos ao processo, fortalecendo o empreendimento regional. Em junho e em outubro de 2003, os presidentes Lula e Kirchner se encontraram em Brasília e em Buenos Aires, respectivamente, para estabelecer, dentre outras questões, mecanismos para o fortalecimento e a revitalização do Mercosul (GRANATO, 2015). Em resposta a isso, na ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul, que ocorreu em Assunção, em dezembro de 2003, foi aprovado o “Objetivo 2006”, que contemplava um Programa de Trabalho para o biênio 2004-2006 que incluía, além da dimensão econômico-comercial, também a dimensão política, a dimensão social e temas da nova agenda<sup>15</sup>. Dessa forma, abriu-se caminho para avançar no aperfeiçoamento da união aduaneira, bem como em um projeto coletivo de democracia, a partir da criação de um espaço de representação política, de integração social e produtiva, e de equidade, por meio do tratamento do problema das assimetrias nacionais e sociais.

Mesmo que as questões referentes à inclinação mercantil do Mercosul não venham a desaparecer, até porque a contribuição com as economias nacionais continuam sendo um dos objetivos principais do bloco, por meio do Programa de Trabalho 2004-2006 foram incluídos novos temas na agenda de trabalho, que constituíram as bases sobre as quais o processo de integração está sendo articulado até os dias atuais, a partir de um novo projeto político pós-neoliberal, que tem, dentre seus pilares principais, a integração simétrica, produtiva, social e cidadã.

## O AMSS

Em 2010, o Conselho do Mercado Comum<sup>16</sup> estabeleceu, mediante a Decisão n. 64, sob a Presidência Pro Tempore brasileira, um Plano de Ação para a estruturação progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul<sup>17</sup>. Esse plano forma parte da já mencionada estratégia regional traçada pelos estados membros para impulsionar a integração, de uma perspectiva multidimensional, que contempla ações e medidas em matéria política, econômica, comercial, social, educativa, cultural e de cooperação judiciária.

Conforme a normativa citada, o Estatuto da Cidadania do Mercosul estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os cidadãos dos estados membros do bloco: será estruturado sobre a base da implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região (i); da igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os cidadãos dos estados partes (ii); e da igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação (iii).

O Plano de Ação contempla um conjunto de metas em determinados assuntos<sup>18</sup> com a finalidade de alcançar os objetivos gerais do Estatuto. Quando plenamente vigentes, as medidas previstas ensejarão uma rede de direitos e garantias fundamentais que permitirão melhorar a qualidade de vida dos cidadãos do Mercosul, destinatários últimos do processo de integração. Em cumprimento ao referido Plano, em julho de 2015, foi aprovada a nova Declaração Sociolaboral do Mercosul<sup>19</sup>, por meio da qual os estados se comprometem a formular e pôr em prática políticas ativas de trabalho decente e pleno emprego produtivo, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores articuladas com políticas econômicas e sociais, de modo a favorecer a geração de oportunidades de ocupação e renda; elevar as condições de vida dos cidadãos; e promover o desenvolvimento sustentável da região. Para tanto, a Declaração consagra uma série de direitos individuais, tais como: não-discriminação, igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens e para trabalhadores com deficiência; jornada, descansos e férias; licenças e remuneração; e de direitos coletivos, tais como: liberdade sindical, greve, negociação coletiva, diálogo social, dentre outros.

<sup>15</sup> Veja-se Decisão CMC n. 26, de 2003.

<sup>16</sup> Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do bloco, incumbido da condução política do processo de integração.

<sup>17</sup> Doravante, “Plano” ou “Plano de Ação”.

<sup>18</sup> Cabe esclarecer que o Plano de Ação contempla uma variedade de assuntos, tais como livre circulação de pessoas; fronteiras; trabalho e emprego; previdência social; educação; transporte; direitos políticos; identificação; documentação e cooperação consular; comunicações e defesa do consumidor. Também, conforme já mencionado na introdução, mediante Decisão n. 12, de 2011, foi aprovado o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, cuja finalidade é articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidem a dimensão social no bloco com o compromisso de combater as desigualdades e promover a inclusão social. No contexto do citado Plano, os estados membros decidiram um esquema de eixos, diretrizes e objetivos prioritários que têm dentre as metas a de assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos de seguridade social.

<sup>19</sup> O referido instrumento tem como antecedente a Declaração homônima de 1998.

Em referência especificamente à questão da previdência social<sup>20</sup>, o Plano de Ação visa à harmonização de legislação previdenciária. Uma questão decorrente da mobilidade de pessoas no âmbito do bloco diz respeito ao tema da proteção previdenciária, que é estratégico por dois motivos: em primeiro lugar, do ponto de vista da pessoa humana, porque essa questão se vincula diretamente com a sua condição de dignidade; em segundo lugar, do ponto de vista econômico, porque a área previdenciária é destinada uma importante quantidade de recursos econômicos do produto interno bruto.

Os direitos previdenciários estão contidos no Acordo Multilateral, em vigência desde 2005<sup>21</sup>. Conforme a letra do referido instrumento, os direitos à seguridade social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos estados partes, sendo lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais estados partes com respeito aos especificamente mencionados no Acordo. O Acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos estados membros, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais estados partes. Eis a importância estratégica do referido Acordo. No âmbito social, o Acordo possibilita a totalização dos períodos de contribuição previdenciária nos estados membros, para a implementação de direitos aos benefícios nele previstos<sup>22</sup>. Por sua vez, na medida em que o Acordo é um instrumento que proporciona a proteção previdenciária aos trabalhadores migrantes e seus dependentes, a autonomia do Estado se amplia, em termos de efetiva penetração à sociedade.

### **Capacidade institucional do Brasil na implementação do AMSS**

Conforme já expresso na primeira seção deste trabalho, verificamos que a execução de tal Acordo Multilateral dependerá das Administrações Públicas individuais dentro do âmbito nacional de cada Estado parte, gerando-se modos distintos de implementação da mesma normativa, em função, em linhas gerais, dos recursos humanos e materiais de cada país. Ao considerarmos que tais diferenças sejam inevitáveis, julgamos que constitui um exercício importante pesquisar quais são as dificuldades enfrentadas pelas administrações de cada um dos países membros, neste caso a brasileira, perante a aplicação das políticas mercosulinas.

Para analisar a capacidade institucional brasileira com relação ao Acordo em questão, partiremos das lições de Oszlak (2003) que define capacidade institucional como a condição potencial ou demonstrada de lograr um objetivo ou resultado a partir de manejo de determinados recursos, bem como da superação de restrições, limitações ou conflitos gerados no contexto operacional de um determinado setor da Administração Pública, ou da Administração como um todo. Neste trabalho, conforme já mencionado na introdução, buscaremos avaliar a capacidade demonstrada, no período 2005-2016, no contexto operacional do Ministério da Previdência Social, de lograr o objetivo de aplicação do AMSS.

Com o termo recursos, o mencionado autor faz referência a todos aqueles que estão implícitos na função de produção potencialmente requerida para lograr o resultado esperado ou programado, a saber: base normativa ou jurídica; organização interna e distribuição de funções dos recursos humanos; recursos materiais (físicos, de infraestrutura e tecnológicos) e coordenação interinstitucional (OSZLAK, 2003). Dessa forma, analisaremos, a seguir, a capacidade institucional do Brasil a partir dessas dimensões.

### **Base normativa, organização interna e distribuição de funções dos recursos humanos**

O Acordo Multilateral (e seu Regulamento Administrativo) foi aprovado, conforme já mencionado na introdução deste trabalho, por Decisão CMC n. 19, de 1997. No Brasil, o Congresso

<sup>20</sup> A previdência social é o seguro social para a pessoa que contribuiu. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela previdência social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão.

<sup>21</sup> Sobre o referido Acordo, veja-se Fracalossi (2015); Saubiette (2014); Viana (2012); Massambani (2011).

<sup>22</sup> O Acordo também estabelece regras para trabalhadores deslocados temporariamente, por ordem de seus empregadores, garantindo assistência médica aos trabalhadores e seus dependentes, durante o período do deslocamento. Nesse caso, a instituição competente é o Ministério da Saúde. Neste trabalho, questão da capacidade institucional será focada com relação aos direitos previdenciários e ao Ministério da Previdência Social.

Nacional aprovou o texto do Acordo por meio do Decreto Legislativo n. 451, de 2001. O Acordo entrou em vigor internacional em 2005, e foi promulgado pelo Decreto n. 5.722, de 2006.

A instituição competente no Brasil, no nível federal de governo, para a aplicação do AMSS, é o Ministério da Previdência Social. É organismo de ligação o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Nesse sentido, a aplicação do Acordo é realizada pelo próprio Serviço Público Federal.

Com relação à burocracia brasileira em geral, ainda que não possamos afirmar que a capacidade burocrática seja distribuída uniformemente entre as agências de governo, o estudo de Souza (2016) aponta uma qualidade alta, em virtude, principalmente, da forma de recrutamento (nos moldes de uma burocracia weberiana), de uma carreira estável e do nível de escolaridade dos servidores. Tal constatação da autora nos permitiria inferir a competência da burocracia brasileira para fins de aplicação do AMSS.

Mais especificamente, sobre a distribuição de funções, percebe-se que existem regras claras de trabalho. Segundo informações da Assessoria Internacional (BRASIL, 2016), o indivíduo interessado apresenta seu requerimento de benefício em qualquer uma das Agências de Previdência Social (APS) do país. A Agência que tenha recebido o requerimento encaminha, por sua vez, o processo de solicitação de benefício à Agência de Previdência Social Atendimento Acordos Internacionais Florianópolis (APSAI), responsável direta pela operacionalização do AMSS, com vistas a realizar a troca de informações com os estados membros, onde o trabalhador tenha períodos de contribuição.

Finalmente, com relação à formação do servidor, segundo informado pela Assessoria Internacional (BRASIL, 2016), quando da implantação do Acordo em 2005, foi providenciada capacitação ao pessoal das Agências de Previdência Social, principalmente em virtude de que o AMSS demandou uma adaptação do sistema de reconhecimento dos direitos previdenciários previstos na legislação brasileira.

## Recursos materiais

Em matéria de recursos materiais, as novas funções demandadas pelo AMSS foram absorvidas pelo Ministério da Previdência Social, adequando seus recursos financeiros, de infraestrutura e tecnológicos às novas tarefas. Segundo informações da Assessoria Internacional (BRASIL, 2016), é possível afirmar que houve um maior esforço do Estado brasileiro, na área da informática, para dar andamento ao Acordo. Como já foi dito, as solicitações são feitas pelos indivíduos no seu país de residência e as instituições competentes trocam as informações e documentos necessários à conclusão do requerimento de benefícios. Inicialmente, a solicitação e as documentações eram encaminhadas entre os países envolvidos via postagem (processo físico). Depois foi desenvolvido pela Empresa de Tecnologias e Informações da Previdência (DATAPREV)<sup>23</sup> o Sistema Informatizado de Acordos Internacionais (SIACI), o que permitiu uma transferência de informações e validação de dados ágil e eficiente.

É importante salientar que a referida empresa também elabora os dados sobre o quantitativo dos benefícios concedidos, com tais dados publicados (em virtude dos parâmetros de transparência assumidos pela Administração Pública brasileira) no Anuário Estatístico da Previdência Social, disponível na página web do Ministério da Previdência Social<sup>24</sup>.

**Tabela 1:** Quantidade de benefícios concedidos no âmbito do AMSS (Argentina, Uruguai e Paraguai) - 2008/2015.

Anos	Total	Aposentador ia por Idade	Aposentador ia por Invalidez	Aposentador ia por Tempo de Contribuição	Pensão por Morte	Auxílio- Doença
2015	46	38	-	-	8	-
2014	64	53	-	4	6	1
2013	59	47	1	4	7	-

<sup>23</sup> A DATAPREV é uma empresa pública, que fornece soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação para o aprimoramento e a execução de políticas sociais do Estado brasileiro. A referida empresa prove a tecnologia necessária para os programas estratégicos e sociais do governo. Entre outros serviços, processa o pagamento mensal de cerca de 33,8 milhões de benefícios previdenciários e é responsável pela aplicação on-line que faz a liberação de seguro-desemprego.

<sup>24</sup> Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>. Os dados correspondentes ao período 2005-2007 e ao ano de 2016 não se encontram disponíveis.

2012	83	70	2	4	6	1
2011	92	82	1	5	3	1
2010	50	32	-	11	5	2
2009	111	85	2	16	8	-
2008	58	32	-	16	9	1

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (2015; 2014; 2013).

Os dados apresentados demonstram a qualidade de atuação das instituições envolvidas, na medida em que a qualidade também depende da efetividade de ação, ou seja, dos benefícios efetivos e concretos para o público-alvo (SOUZA, 2016).

Segundo informado pela Assessoria Internacional (BRASIL, 2016), está em fase de implantação em todos os estados partes um sistema de pagamento do benefício no país de residência do beneficiário, denominado “Sistema de Pago”. A proposta é de que a instituição competente de cada Estado receba, dos demais estados, as listas dos beneficiários com os valores nominais e os montantes para o repasse aos beneficiários ali residentes, que pertencem ao sistema da previdência dos outros estados. É importante salientar que, enquanto se aguarda a implementação desse novo sistema, o INSS implantou um mecanismo de pagamento por créditos, na conta bancária do país de residência, dos beneficiários brasileiros residentes na Argentina, Paraguai e Uruguai.

### Estratégias de coordenação e relações interinstitucionais

Como a análise para a conclusão de um requerimento de benefícios no âmbito do AMSS depende do tempo de retorno das informações previdenciárias e trabalhistas dos interessados recebidas dos estados partes, é muito importante a coordenação entre as agências burocráticas para evitar demoras na conclusão de um processo de análise de benefício. O próprio Acordo prevê a criação da Comissão Multilateral Permanente do AMSS (COMPASS), que segundo afirmado pela Assessoria Internacional (BRASIL, 2016), é um espaço institucional que permite dirimir dificuldades e barreira encontradas no processo de implementação do Acordo. Exemplo disso é o documento denominado Critérios de Aplicação, que padroniza a interpretação do Regulamento Administrativo, cuja adoção foi possível em virtude desse espaço de concertação institucional.

### Conclusões

Inicialmente, apresentamos e discutimos uma convergência de abordagens e perspectivas sobre a autonomia do Estado que permitiriam um entendimento integral da integração regional enquanto política do Estado latino-americano, não só em termos sistêmicos bem como no referente à implementação das medidas regionais no plano interno. Dessa forma, apresentamos as visões que entendem o Estado como regulador das relações sociais no âmbito interno, respaldando o modo de produção capitalista e assegurando sua reprodução. No entanto, conforme discutido pela literatura, é possível que esse respaldo seja implementado de maneira autônoma aos interesses diretos das classes dominantes, bem como que gere possibilidades válidas de uma intervenção positiva desse Estado capitalista moderno na sociedade. Também foi visto que, já no âmbito externo, o Estado está condicionado a sua posição na hierarquia do sistema internacional de poder, possuindo menor ou maior margem de atuação, ou possuindo menor ou maior capacidade de atuação internacional.

Assim, entende-se que os estados latino-americanos se encontrariam em posição de dependência ao centro produtivo global, restando a eles poucas margens de atuação autônoma orientada à articulação de políticas desenvolvimentistas para a superação de suas condições de subordinação e subserviência. O Estado dotado de autonomia é aquele independente das classes dominantes internas e dos estados mais poderosos do centro do sistema interestatal. Esses dois aspectos ou dimensões da autonomia do Estado nos permitem analisar a integração regional enquanto política dos estados periféricos latino-americanos do ponto de vista dos fatores ou variáveis externas que motivam tal empreendimento associativo, bem como do ponto de vista das capacidades do Estado para implementar política, tornando-o ator de transformação social.

Tal como foi retratado neste trabalho, para além da análise de uma proposta de integração regional ideal para América Latina, a convergência proposta nos chama a atenção acerca da importância de incorporar à análise da integração a questão das medidas e ações institucionais necessárias para implementar as exigências do acordo integracionista, com impacto direto nas

relações socioeconômicas dentro de cada país. Desse modo, tratou-se de mostrar, no plano interno do Estado brasileiro, as condições necessárias para o cumprimento de uma das políticas do processo de integração do Mercosul como forma de demonstrar o enfoque proposto. Conforme ficou evidenciado, o Brasil conseguiu reunir, no período estudado, as capacidades institucionais necessárias para a implementação do AMSS no seu território, reafirmando sua autonomia ao ampliar sua proteção social do público-alvo do referido Acordo, bem como garantindo os recursos necessários orientados a um efetivo cumprimento da política regional.

## Referências

- BLOCK, Fred. The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State. *Socialist Revolution*, n. 33, may-jun. 1977, pp. 6-28.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UnB, 2010.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social, Assessoria Internacional. Entrevista 1. [out. 2016]. Entrevistador: Leonardo Granato. Porto Alegre, 2016. 4 laudas (PDF).
- BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria da Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2015*. Brasília: MF/DATAPREV, 2015.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto Nacional do Seguro Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2014*. Brasília: MF/DATAPREV, 2014.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social, Secretaria da Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2013*. Brasília: MF/DATAPREV, 2013.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*: Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper, n. 13. Maastricht Graduate School of Governance - UNU-Merit, oct. 2013.
- CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, 2007.
- EVANS, Peter B. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FRACALOSSO, Ana C. M. *A aplicabilidade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul no âmbito brasileiro*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1967.
- GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.
- IANONI, Marcus. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. *Revista de Economia Política*, vol. 33, n. 4, pp. 577-598, out.-dez. 2013.
- JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, n. 49, pp. 91-130, abr.-jun. 1979.

- JAGUARIBE, Helio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S.; SANTOS, T. dos. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1973, pp. 1-85.
- MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archives européennes de sociologie*, vol. 25, pp. 185-213, 1984.
- MASSAMBANI, Vania. *A proteção previdenciária prevista no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2011.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- NETTL, J. P. The State as a Conceptual Variable. *World Politics*, vol. 20, n. 4, pp. 559-592, 1968.
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, vol. 33, n. 130, pp. 163-184, jul.-sep. 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, n. 4, p. 1157-1199, oct.-dic. 1978.
- O'DONNELL, Guillermo; LINK, Delfina. *Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.
- OSZLAK, Oscar. Estados capaces: un desafío de la integración. In: BLEJMAR, B. (Comp.) *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2003, pp. 119-160.
- OSZLAK, Oscar. Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio. In: ACUÑA, Carlos H. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado: Jefatura de Gabinete de Ministros, [1978] 2007, pp. 115-142.
- OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. In: ACUÑA, C. H. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado: Jefatura de Gabinete de Ministros, [1981] 2007, pp. 555-587.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México D. F.: Siglo Veintiuno, [1968] 2007.
- PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simón Bolívar, 1980.
- PUIG, Juan Carlos. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, vol. 11, n. 109, pp. 40-62, ene.-feb. 1986.
- REY, Maximiliano. Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n. 2, pp. 115-139, 2014.
- SAUBIETTE, Máximo A. *Sistemas previsionales en el MERCOSUR, con especial referencia a Argentina y Brasil*. Su dimensión integradora regional. 2014. Dissertação (Mestrado em Comércio Internacional) – Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2014.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43.
- SKOCPOL, Theda. *Los Estados y las Revoluciones Sociales*. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, [1979] 1984.
- SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Eds.) *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, pp. 51-104.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados europeus: 1990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996.

VIANA, Fernanda de Brito Leão. *Previdência Social: Da construção histórica da proteção social estatal à expansão de um novo modelo no espaço de integração do Mercosul*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.