

O MERCOSUL E SEUS RESULTADOS: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS CAPACIDADES ESTATAIS COM FOCO NA SEGURIDADE SOCIAL

MERCOSUR AND ITS RESULTS: A DISCUSSION FROM THE PERSPECTIVE OF STATES' CAPABILITIES WITH A FOCUS ON SOCIAL SECURITY

Leonardo Granato¹

Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Resumo: Neste trabalho, partimos do pressuposto de que, assim como no caso de qualquer outra política pública, a integração regional exige que os Estados e suas instituições garantam certas condições de operacionalidade na sua implementação. Dessa forma, à luz da noção de capacidades estatais e do enfoque de mensuração da capacidade orientado a resultados do PNUD, buscamos sistematizar e analisar um conjunto de dados que demonstrem a implementação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul pelo Brasil. Dos resultados foi possível concluir acerca da implementação do referido Acordo no âmbito nacional brasileiro, a partir de indicadores de eficácia e eficiência, como forma de mensuração da capacidade de desempenho das instituições públicas que têm a seu cargo a aplicação das medidas emergentes do Mercosul. Buscamos demonstrar, ainda, a relevância da dimensão da gestão pública nos estudos sobre integração, focados no estudo das agendas interna e externa dos blocos regionais.

Palavras-chave: Integração Regional. Mercosul. Capacidades Estatais. Seguridade Social.

Abstract: In this article, we assume that, just as in the case of any other public policy, regional integration requires that States and their institutions guarantee certain conditions of effectiveness in their implementation. Thus, in the light of the concept of states' capabilities and the measurement of the result-oriented capacity of UNDP, we sought to systematize and analyze a set of data demonstrating the implementation of the Mercosur Multilateral Agreement on Social Security by Brazil. From the results, it was possible to conclude on the implementation of the aforementioned Agreement at the Brazilian national level, based on indicators of effectiveness and efficiency, as a way of measuring the performance capacity of public institutions that are responsible for applying the emerging Mercosur measures. It was also possible to demonstrate the importance of the public management dimension in the integration studies focusing on the internal and external agendas.

Key-words: Regional Integration. Mercosur. States' Capabilities. Social Security.

Recebido: 02/04/2018

Aprovado: 25/07/2018

Introdução

Um dos problemas de agenda interna, que de forma recorrente é discutido pela literatura sobre integração regional, é a falta de aprovação e vigência das normas do Mercosul (MALAMUD, 2013). Nesse âmbito, questões relevantes dizem respeito ao que acontece com as medidas que são

¹ leonardo.granato@ufrgs.br

aprovadas pelos parlamentos nacionais e passam a vigorar nos territórios dos Estados partes, a se elas são realmente implementadas e aos resultados que nos permitem mensurar o desempenho dos Estados em tal execução.

A implementação das políticas decorrentes do Mercosul depende da atuação das instituições dos Estados partes nos respectivos territórios. Tal atuação depende, por sua vez, em grande medida, da gestão de seus recursos (materiais, humanos, financeiros, dentre outros), e da eficácia da sua ação, ou seja, dos benefícios para o público-alvo, as populações dos países membros (SOUZA, 2006). Assim como conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional implica uma alta capacidade de gestão do Estado, a realização dos objetivos da integração regional também a requer.

O argumento deste trabalho de cunho qualitativo é de que as discussões da perspectiva teórica de capacidades estatais para implementação de políticas públicas poderiam contribuir para a ampliação de conhecimento no campo da integração regional, e do Mercosul em particular, na medida em que, ao aplicar alguns de seus conceitos, podemos encontrar formas de mensurar os resultados da integração.

Para demonstrar a utilidade de se adotar tal perspectiva das capacidades no estudo da integração regional, optamos por analisar a aplicação de uma medida específica por parte do Brasil, à luz das dimensões de eficácia e eficiência do enfoque do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) referente à mensuração da capacidade por resultados (PNUD, 2010).

Este trabalho foi dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção, discutimos alguns aspectos históricos do Mercosul. Essa discussão é voltada, essencialmente, a chamar a atenção acerca das exigências necessárias para a implementação das políticas decorrentes do bloco em cada Estado nacional. Na segunda seção, debatemos a noção de capacidades estatais e a sua contribuição para a análise das políticas públicas em geral e da integração em particular. Finalmente, na seção terceira, optamos por analisar um exemplo de uma medida no âmbito do Mercosul e sua aplicação pelo Brasil. Dessa forma, formularam-se indicadores e sistematizou-se uma série de dados relativos ao Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, não necessariamente como uma análise que possa ser replicada em outros segmentos de política pública, mas como um caso pontual de estudo.

1 Integração regional, Mercosul e seus resultados

O termo “integração” faz parte da linguagem corrente das ciências sociais, sendo empregado indistintamente no âmbito de diferentes disciplinas para expressar o comum ideal para unir as partes separadas de um universo. No âmbito da ciência política e das relações internacionais da América do Sul, campo no qual se inscreve o presente trabalho, a integração regional ou regionalismo é um projeto político interestatal que “pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e

coordenação regional de políticas públicas” (SOARES DE LIMA, 2013, p. 178). Sendo o Mercosul o processo de integração que discutiremos neste estudo, referimo-nos brevemente a sua evolução nos últimos anos para fins de contextualização.

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 (RIGGIROZZI & TUSSIE, 2012), a partir de 2003 verificou-se que o Mercosul podia avançar, ao retomar os valores que guiaram o bloco no seu início, e, sobretudo, evoluir ao incorporar novos aspectos ao processo, fortalecendo o empreendimento regional. Na ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul que ocorreu em Assunção em dezembro do referido ano, 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, conforme Decisão CMC n. 26/2003. Desta 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 tenham, de fato, desaparecido (até porque a contribuição com as economias nacionais continuou a ser um dos objetivos principais do bloco), através do Programa de Trabalho 2004-2006 foram incluídos novos temas na agenda de trabalho, que constituíram as bases de um novo projeto político pós-neoliberal vigente até 2015, que teve, dentre seus pilares principais, a integração simétrica, produtiva, social e cidadã (GRANATO, 2015).

Muitos dos ganhos, em termos de coordenação de políticas públicas dos últimos quinze anos, podem, no entanto, ter sido comprometidos pelo déficit crônico que o Mercosul veio sofrendo ao longo da sua história, sobretudo no que diz respeito à incorporação da normativa do bloco nos ordenamentos jurídicos nacionais, para fins de vigência. É esse descompasso entre as medidas aprovadas pela condução política do Mercosul, encabeçada pelos governos, e a falta de aprovação das referidas medidas pelos parlamentos nacionais que levou Malamud a afirmar que “o resultado é que metade das leis do Mercosul que exigem nacionalização não estão em vigor” (MALAMUD, 2013, p. 248).

Pois bem, aprovada a norma do Mercosul pelos respectivos parlamentos nacionais, a mesma passa a vigorar em todos os territórios, mas a sua efetiva aplicação ainda não é garantida, dado que a execução e a implementação dependerão dos próprios Estados nacionais. Assim como qualquer outra política pública, a integração regional exige que os Estados garantam certas condições de operacionalidade na sua implementação.

Ainda que a análise focada nos temas da agenda e nos atores do bloco venha a se mostrar muito relevante para o campo de estudos, segundo Oszlak (2003) também existe “outra” agenda derivada do processo integracionista. A primeira agenda (da integração) estaria mais vinculada à estratégia política do bloco (interna e externa), enquanto a segunda agenda (decorrente da integração) estaria mais focada nas medidas e ações institucionais necessárias para implementar as exigências do acordo integracionista, com impacto direto nas populações dentro de cada país. É no plano dessa segunda agenda que a literatura sobre capacidades estatais para a implementação de políticas públicas pode nos oferecer elementos para poder trazer a discussão acerca dos resultados não econômico-comerciais do Mercosul aos estudos sobre integração regional.

Na próxima seção, apresentaremos a noção de capacidades estatais e enfatizaremos sua contribuição para o debate das políticas públicas em geral, e para a política de integração regional em particular.

2 A noção de capacidades estatais

Desde a segunda metade do século XX, a discussão sobre as chamadas capacidades estatais como condições do Estado de intervir na realidade social, ainda que sem uma definição consensual até os dias atuais, vem sendo objeto de tratamento teórico e empírico de diversos estudos e obras consolidadas da literatura internacional, conforme retratado em Cingolani (2013) e em Gomide, Pereira e Machado (2017). Emergente num contexto de prevalência do paradigma keynesiano e de complexificação das competências do Estado de bem-estar no pós-guerra, o conceito de autonomia estatal constituir-se-ia no antecedente de uma certa tendência em falar do Estado como um ator com possibilidades estruturais, de fato, para intervir na sociedade e provocar mudanças por meio da implementação de políticas (GRANATO & BATISTA, 2018).

No contexto do debate marxista europeu da década de 1970, o referido conceito de autonomia (ainda que sempre relativa) baseava-se na hipótese de uma certa margem de manobra do aparato estatal e das elites políticas com relação às elites econômicas, que permitiria ao primeiro a adoção de medidas em benefício das camadas populares, visando sempre à reprodução do sistema capitalista (POULANTZAS, 2007). Já as discussões travadas na década de 1980 pelos institucionalistas históricos, nos Estados Unidos, também reconheciam a citada autonomia estatal com base, principalmente, na tradição weberiana de Estado moderno e na ideia de que é na interação entre conflitos sociais internos e pressões e condicionantes externos que atua o Estado autônomo, onde os funcionários executivos buscam recursos e constroem organizações administrativas condizentes com o ambiente interno e as possibilidades que a conjuntura internacional oferece (SKOCPOL, 1985; RUESCHEMEYER & EVANS, 1985; EVANS, 2004).

As anteriores discussões em torno da noção de autonomia do Estado nos conectam com a noção de poder infraestrutural de Mann (1984), conceito que nos permitirá entender as formas positivas com que o Estado pode afetar as relações sociais. Segundo o referido autor, o Estado é primordialmente um regulador das relações sociais (MANN, 1984); seria um espaço em que as relações sociais são reguladas, a partir do momento que essa condição é a fonte de sua autonomia. É apenas na figura das elites estatais que o Estado pode ser visto como ator, que age racionalmente e é dotado de autonomia organizacional. Essa racionalidade, presente de certa forma na visão marxista, de acordo com a qual o Estado buscaria, racionalmente, os fins de reprodução capitalista, manifesta-se em Mann (1984) quando o autor divide o poder estatal em poder despótico e poder infraestrutural.

O despótico é típico do Estado absolutista e é caracterizado por ações que não necessitam de negociação com a sociedade civil. Nesse caso, a elite estatal está acima da referida sociedade e agirá de maneira autoritária. Já o poder infraestrutural, típico dos Estados capitalistas modernos, trata da capacidade do Estado de penetrar na sociedade civil e pôr em execução as decisões ou políticas ao largo do território de forma adequada. Assim, a noção de poder infraestrutural apresentada dialoga diretamente com a capacidade de operacionalização e de alcance da ação estatal, ou seja, com as capacidades por parte do Estado de fazer valer suas definições em diálogo com a sociedade civil.

Conforme fica retratado nas definições de Souza (2016, p. 51), que entende as capacidades como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”, a contribuição dessa perspectiva das capacidades consiste, atualmente, em chamar a atenção para o fato de que, para além das capacidades coercitiva, fiscal e legal típicas à criação e funcionamento do Estado europeu (TILLY, 1996), existe uma quarta dimensão que diz respeito às habilidades do aparato estatal para levar a efeito as suas políticas, a partir do manejo de determinados recursos, produzindo ações orientadas para os resultados (MATTHEWS, 2012; ACUÑA & CHUDNOVSKY, 2013; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; SÁ E SILVA; PIRES, 2014).

Vale ressaltar, a partir do exposto, a potencial contribuição desta perspectiva para os estudos da integração regional enquanto política pública ou estatal, uma vez que o desenvolvimento de indicadores para mensurar as capacidades de implementação dos Estados membros do processo de integração pode facilitar a sistematização de dados que permitam qualificar os estudos de integração por meio da apresentação e discussão de resultados concretos das medidas executadas. Na próxima seção, discutir-se-á a contribuição desta perspectiva com base em um exemplo concreto.

3 Discutindo um exemplo: Brasil e a implementação do AMSS

Conforme já exposto na primeira seção deste trabalho, uma vez aprovada qualquer medida do órgão de condução política do Mercosul pelos parlamentos nacionais e incorporada aos ordenamentos jurídicos internos, dependerá de cada Estado parte sua implementação em território nacional. Assim, constituiria uma dimensão relevante do estudo da integração regional, além da análise das medidas em vigor em si, conhecer a capacidade de cada país para a real implementação de determinada política ou decisão da esfera regional.

Sob o enfoque de mensuração de capacidade orientado por resultados (PNUD, 2010), buscamos, neste artigo, formular indicadores e discutir dados relativos à implementação do Acordo Multilateral de Seguridade Social (AMSS) do Mercosul (Aprovado mediante Decisão CMC n. 19/1997) no Brasil, no período que vai desde sua entrada em vigor, em 2005, até o ano de 2017. O objetivo deste foco setorial é permitir uma discussão concreta que ilustre a ideia relativa à necessidade de trazer à análise dos processos de integração regional a questão da execução logística das decisões e medidas regionais pelos Estados nos seus territórios. Conforme mencionado na seção anterior, diversas análises empíricas mostram que nem sempre as decisões governamentais conseguem ser implementadas e que as capacidades estatais variam significativamente em diferentes áreas da política pública. Dessa forma, o foco adotado neste trabalho com relação à política de seguridade social decorre da própria multidimensionalidade da noção de política pública. Portanto, cabe esclarecer que não buscamos, com este trabalho, extrair conclusões totalizantes nem aplicáveis a outras dimensões da política regional.

A opção pelo referido Acordo Multilateral é motivada pela inquietação em averiguar se o fato de a política social ter sido um dos assuntos de destaque da política brasileira para o Mercosul dos Governos Lula e Dilma foi acompanhado de resultados nessa área. Por sua vez, a escolha do Acordo em questão justifica-se em termos de agenda do bloco, devido ao fato de que a seguridade social tem se apresentado como um objetivo compartilhado do Plano de Ação para a Estruturação Progressiva da Cidadania do Mercosul (aprovado mediante Decisão CMC n. 64/2010), do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (aprovado mediante Decisão CMC n. 12/2011) e da Declaração Sociolaboral do Mercosul, de 2015. Por sua vez, em termos de política interna, a escolha fundamenta-se no fato de que os trabalhadores migrantes da região ocupam os primeiros lugares da população estrangeira do Brasil (CAVALCANTI et al., 2015), bem como no fato de que assegurar o acesso aos direitos de seguridade social desses trabalhadores migrantes representa um fator de impacto para a população.

Em um estudo sobre mensuração de capacidades, o PNUD define capacidade como a “habilidade dos sujeitos, instituições e sociedades para desenvolver funções, resolver problemas, definir e alcançar objetivos de forma sustentável” (PNUD, 2010, p. 2, tradução do autor). Na referida pesquisa, o PNUD sinaliza, ainda, a importância de definir indicadores de capacidade de

desempenho, ou seja, das capacidades que, no caso sob estudo, permitem a uma instituição governamental atuar com eficácia e eficiência (PNUD, 2010). Desta forma, uma maneira de operacionalizar o conceito de capacidades na análise do exemplo proposto poderia ser por meio da elaboração de indicadores de desempenho. Entretanto, antes disso, vejamos brevemente em que consiste o AMSS.

O Acordo Multilateral (e seu Regulamento Administrativo) foi aprovado mediante a Decisão CMC n. 19, de 1997. No Brasil, o Congresso 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 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.

Conforme a letra do referido AMSS (FRACALOSSI, 2015; VIANA, 2012; MASSAMBANI, 2011), 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 estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados partes, com respeito aos especificamente mencionados no Acordo. O referido instrumento possibilita, assim, a totalização dos períodos de contribuição previdenciária nos Estados membros, para a implementação de direitos aos benefícios nele previstos. O Acordo também estabelece regras para trabalhadores deslocados temporariamente, por conta 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, a discussão será focada com relação aos direitos previdenciários e ao Ministério da Previdência Social.

Voltando ao estudo do PNUD (2010), o referido texto ressalta a necessidade de mensuração da medida em questão por meio da formulação de indicadores da capacidade de desempenho, no caso, da instituição. O próprio PNUD chama a atenção para as dificuldades na obtenção dos dados relativos a indicadores desse tipo, o que representa um desafio adicional para o campo da integração regional, no qual a sistematização e publicização de informações relativas à aplicação dos acordos do bloco nos países membros, conforme já discutido na primeira seção deste estudo, em geral é deficitária.

Segundo o PNUD (2010), a forma essencial de mensuração da capacidade é a de desempenho, que se expressa através da pergunta: a instituição atua de forma eficaz e eficiente no cumprimento de seus objetivos? Conforme o estudo, o desempenho “é a combinação da eficácia e da eficiência com as quais uma instituição busca seu propósito” (PNUD, 2010, p. 10, tradução do

autor), sendo a eficácia expressa pelo grau de cumprimento ou alcance dos objetivos ou metas (refere-se aos resultados, independentemente dos custos implicados), enquanto a eficiência acentua a relação entre logros e recursos necessários, possuindo seu foco nos custos envolvidos. Diferentemente da eficácia e da eficiência, a efetividade é a dimensão do desempenho que representa a relação entre os resultados alcançados e as transformações ocorridas, referindo-se aos impactos da medida ou política em questão. Esperamos abordar tal dimensão em trabalhos futuros.

Aplicando essas noções ao exemplo proposto (aplicação do AMSS pelo Brasil), o indicador de eficácia que se utilizará no presente trabalho é a quantidade (total) de benefícios previdenciários concedidos. Por sua vez, devido a que o AMSS reconhece múltiplos benefícios, julgamos importante formular outros indicadores complementares que nos permitam desagregar as informações do indicador anterior. Dessa forma, formulamos os seguintes indicadores para atender a referida questão: quantidade de benefícios por aposentadoria por idade concedidos; quantidade de benefícios por aposentadoria por invalidez concedidos; quantidade de benefícios por aposentadoria por tempo de contribuição concedidos; quantidade de benefícios por pensão por morte concedidos; quantidade de benefícios por auxílio-doença concedidos.

Após uma pesquisa feita nos Anuários Estatísticos da Previdência Social, disponíveis na página web do Ministério da Previdência Social, apresentam-se os resultados no quadro a seguir, ressaltando que os dados correspondentes ao período 2005-2007 e ao ano de 2016 não se encontravam disponíveis na ocasião da elaboração do presente trabalho:

Tabela 1.

Quantidade de benefícios concedidos no âmbito do AMSS - 2008/2015.

Total	Aposentadoria por Idade	Aposentadoria por Invalidez	Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Pensão por Morte	Auxílio-Doença
563	439	6	60	52	6

Fonte: Elaboração do autor, com base em BRASIL (2015; 2014; 2013).

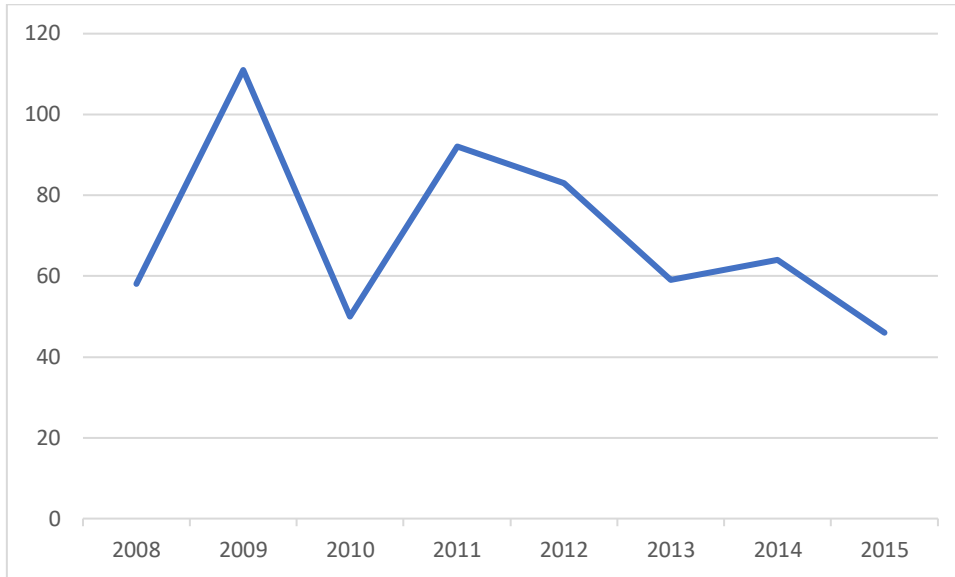
A partir das informações apresentadas, resulta possível afirmar, em linhas gerais, a capacidade do Ministério da Previdência do Brasil na implementação do AMSS, em virtude de que, como vimos, tal capacidade depende da eficácia de sua ação, ou seja, dos benefícios efetivos e concretos atingidos para o público-alvo, o que é demonstrado pelos dados pesquisados.

O segundo tipo de indicador, conforme apresentado no modelo orientado por resultados do PNUD (2010), é o relativo à eficiência. Utilizar-se-ão, nesta dimensão, três grandes grupos de indicadores. No primeiro grupo, verificamos o número de benefícios previdenciários concedidos por ano; a quantidade de benefícios por aposentadoria por idade concedidos por ano; a quantidade de benefícios por aposentadoria por invalidez concedidos por ano; a quantidade de benefícios por

aposentadoria por tempo de contribuição concedidos por ano; a quantidade de benefícios por pensão por morte concedidos por ano; a quantidade de benefícios por auxílio-doença concedidos por ano. Apresentamos os resultados nos gráficos que seguem:

Gráfico 1.

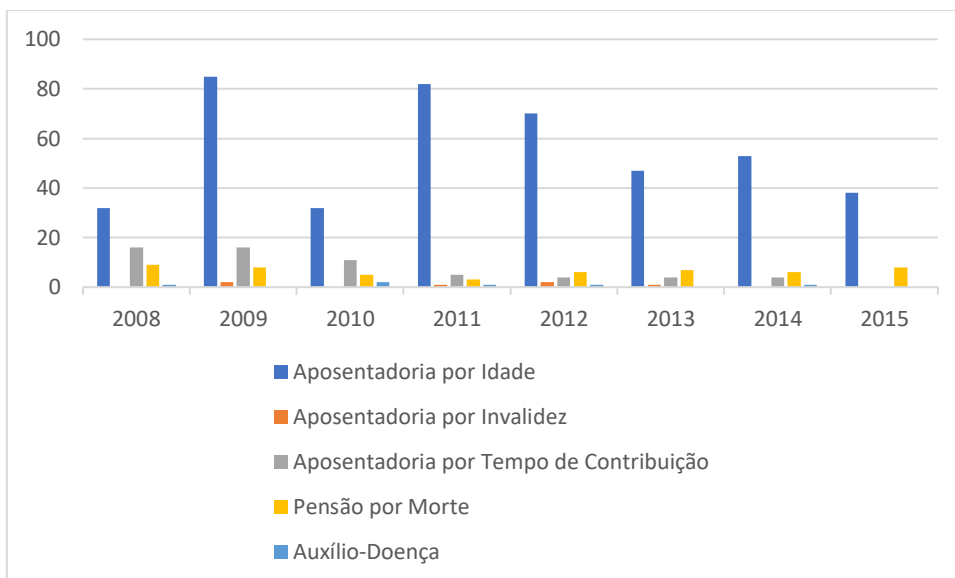
Quantidade total de benefícios concedidos no âmbito do AMSS – Por ano.



Fonte: Elaboração do autor, com base em BRASIL (2015; 2014; 2013).

Gráfico 2.

Quantidade de benefícios concedidos (desagregado por tipo de benefício) no âmbito do AMSS – Por ano.



Fonte: Elaboração do autor, com base em BRASIL (2015; 2014; 2013).

Outro indicador de eficiência seria, no caso sob estudo, o tempo dos processos que outorgam os benefícios. Ainda que não contando com uma estimativa de tempo médio dos processos, as informações coletadas demonstram maior agilidade no trâmite administrativo.

Segundo informações da Assessoria Internacional (BRASIL, 2016), o sujeito interessado apresenta seu requerimento de benefício em qualquer uma das Agências de Previdência Social 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 com sede em Florianópolis (APSAI), responsável direta pela operacionalização do AMSS, com vistas a realizar a troca de informações com o(s) Estado(s) parte(s) onde o trabalhador tenha períodos de contribuição. Inicialmente, a solicitação e as documentações eram encaminhadas entre os países envolvidos via postagem (processo físico). Desde 2011 foi implementado o Sistema Informatizado de Acordos Internacionais (SIACI), desenvolvido pela Empresa de Tecnologias e Informações da Previdência (DATAPREV) – uma empresa pública que fornece soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação para o aprimoramento e a execução de políticas sociais do Estado brasileiro –, o que permitiu uma ágil e eficiente transferência de informações e validação de dados, reduzindo consideravelmente os tempos e custos dos processos.

Em suma, a partir do discutido na presente seção, resulta possível demonstrar: i) a relevância de trazer, para os estudos de integração regional, conceitos que favoreçam a análise das capacidades dos Estados partes para garantir a implementação das decisões e medidas de política regional, e ii) a real implementação do AMSS no âmbito nacional brasileiro, levando em consideração indicadores de eficácia e eficiência como forma de mensuração da capacidade de desempenho das instituições públicas que têm a seu cargo a aplicação do referido Acordo.

Conclusão

No presente trabalho, buscou-se trazer para o campo da integração regional uma dimensão essencial de toda política estatal: a questão da gestão e seus resultados, a partir da noção de capacidades estatais. Particularmente, no caso do Mercosul, como já afirmado, isso faz-se necessário uma vez que, após as medidas vigorarem nos territórios dos Estados partes, a implementação de tais medidas passa a depender das condições de operacionalidade que as instituições públicas ofereçam ou garantam em cada caso concreto.

Os estudos sobre Mercosul centram-se, geralmente, nas questões das agendas interna e externa do bloco, sem indagar sobre as habilidades ou capacidades de seus países em efetivar as medidas aprovadas no seio da organização intergovernamental e ratificadas pelos parlamentos nacionais. Dessa forma, o conceito de capacidades estatais, voltado às condições do Estado de intervir na realidade social, alerta-nos acerca da relevância de poder explicar os processos de

integração regional, não apenas pelas conquistas ou dificuldades nas suas agendas interna e externa, mas também pelos resultados das medidas destinadas à população em cada território nacional, o que reflete as possibilidades estruturais dos Estados de implementá-las. Conforme discutido, desde os primeiros estudos relativos à autonomia do Estado, a reflexão sobre capacidades foi estruturada em torno dos determinantes e das possibilidades de ação dos Estados e dos resultados alcançados, chegando às habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas a ocupar, na atualidade, um lugar de destaque no debate.

Sob o enfoque do PNUD referente à mensuração de capacidade por resultados analisamos, neste trabalho, a implementação do AMSS pelo Brasil, devido a que, dentro outros fatos, os trabalhadores migrantes da região ocupam os primeiros lugares da população estrangeira no país. Conforme os dados discutidos na terceira seção deste trabalho, foi possível constatar que as instituições brasileiras competentes nos assuntos atuam de forma eficaz e eficiente no cumprimento dos objetivos do AMSS. Contudo, reconhecemos que perspectivas comparadas entre as instituições dos países do Mercosul, bem como a ampliação de indicadores, principalmente para a dimensão da efetividade (análise dos impactos), contribuirão para uma discussão mais completa e abrangente, que possa servir de base na elaboração de propostas de melhoria das capacidades das instituições públicas brasileiras com objetivos na integração, assim como na produção de subsídios teóricos e metodológicos para a análise das políticas emergentes do Mercosul e de outros blocos regionais.

Dessa forma, fica clara a necessidade de trazer para a análise integral da integração regional aspectos como as conjunturas e funções do Estado no âmbito interno, 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 o modo como isso impacta na integração regional, dentre diversas possibilidades. Em suma, a leitura pela abordagem aqui apresentada faz-se necessária para desenvolvermos instrumentos de análise acerca dos verdadeiros resultados da integração regional para as populações.

Referências

ACUÑA, Carlos H.; CHUDNOVSKY, Mariana (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. *In* ACUÑA, Carlos H. (comp.) **¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 19-67.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria da Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (2015). **Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2015**, publicado em [<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>]. Disponibilidade: 21/08/2017.

BRASIL. Ministério da Previdência Social, Assessoria Internacional. (2016). **Entrevista 1**. [out.]. Entrevistador: Leonardo Granato. Porto Alegre.

BRASIL. Ministério da Previdência Social, Secretaria da Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (2013). **Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2013**, publicado em [<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/aeaps-2013-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2013/>]. Disponibilidade: 21/08/2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto Nacional do Seguro Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (2014). **Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2014**, publicado em [<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/AEPS-2014.pdf>]. Disponibilidade: 21/08/2017.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio T.; TONHATI, Tânia; DUTRA, Delia (2015). **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2015**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília: OBMigra.

CINGOLANI, Luciana (2013). **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**, publicado em [<https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>]. Disponibilidade: 02/04/2018.

EVANS, Peter (2004). **Autonomia e parceria**. Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

FRACALOSSO, Ana C. M. (2015). **A aplicabilidade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul no âmbito brasileiro**. Dissertação de Mestrado em Direito, apresentada à Universidade Federal da Bahia, Salvador (Orientador: Prof. Dr Saulo José Casali Bahia).

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael (2017). Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, (20) 1: 3-12.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Fábio de; PIRES, Roberto Rocha C. (2014). Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In MONASTERIO, L. M.; NERI M. C.; SOARES, S. S. D. (ed.). **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 232-46.

GRANATO, Leonardo (2015). **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. Curitiba: Appris.

GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças (2018). Estado, autonomia e integração regional na América Latina. **Latinoamérica: Revista de Estudios Latinoamericanos**, (66) 1: 261-85.

MALAMUD, Andrés (2013). Interdependência, liderança e institucionalização: O déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In RESENDE, Erica S. A.; MALLMANN, Maria I. (org.) **Mercosul 21 anos: maioria ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 229-50.

MANN, Michael (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. **European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie**, (25) 2: 185-213.

MASSAMBANI, Vania (2011). **A proteção previdenciária prevista no Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercosul**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, apresentada à Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.

MATTHEWS, Felicity (2012). Governance and State Capacity. In LEVI-FAUR, David (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 281-93.

OSZLAK, Oscar (2003). Estados capaces: un desafío de la integración. In BLEJMAR, Bernardo (comp.). **Liderazgo y Desarrollo Sustentable**. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 119-160.

PNUD (2010). **Medición de la capacidad**, publicado em: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf]. Disponibilidade: 11/01/2018.

POULANTZAS, Nicos (2007). **Poder político y clases sociales en el estado capitalista**. México: Siglo Veintiuno.

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

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter (1985). The State and Economic Transformation: Toward and Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the State Back In**. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 44-76.

SKOCPOL, Theda (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the State Back In**. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 3-43.

SOARES DE LIMA, Maria Regina (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, (90) 1: 167-201.

SOUZA, Celina. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, (16) 1: 20-45.

_____. (2016). Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In GOMIDE, Alexandre de; BOSCHI, Renato (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 51-104.

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

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