Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Paulo Afonso Velasco Júnior

O Mercosul Social: Avanços e Obstáculos para uma Nova Dinâmica de Integração Regional

Rio de Janeiro

2013

Paulo Afonso Velasco Júnior

O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Coelho Guimarães

Rio de Janeiro

2013

Paulo Afonso Velasco Júnior

O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Banca examinadora:

_____
Prof. Dr. Cesar Coelho Guimarães (orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

_____
Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

_____
Profa. Dra. Miriam Gomes Saraiva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

_____
Prof. Dra. Ingrid Sarti
Universidade Federal do Rio de Janeiro

_____
Prof. Dr. Maurício Santoro
Universidade Candido Mendes

Rio de Janeiro

2013

DEDICATORIA

Ao meu pai, xará e melhor amigo, por ser um exemplo de vida e por todo o estímulo dado na execução deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Cesar Guimarães, que me introduziu no fascinante mundo da Teoria Política, por toda a ajuda e paciência durante a orientação desta pesquisa.

À Fundação CAPES, pelo financiamento concedido, sem o qual não teria sido possível a execução deste trabalho.

À minha esposa Jennifer Conte, pelo carinho de todas as horas e por ter dado novos significados à minha vida.

Aos meus filhos Luiz Paulo e André Luiz, por encherem os meus dias de alegria, aliviando com suas graças e brincadeiras as dificuldades enfrentadas.

Aos meus pais, pelo incansável suporte dado em todos os momentos da minha vida, com demonstrações permanentes de amor extremo.

Aos meus irmãos Mônica e Dudu, pela admiração e torcida.

Aos amigos Maurício Santoro, Bruno Borges, João Daniel Lima de Almeida, Tanguy Baghdadi e Raphaela Serrador, pelos longos anos de convívio e aprendizado, pela contribuição, ainda que indireta, para a realização desta pesquisa e, sobretudo, pela paixão que compartilhamos pelo fascinante universo das relações internacionais.

Aos meus alunos da Universidade Candido Mendes, do Curso Clio e da Fundação Getulio Vargas, por servirem de estímulo permanente para a minha dedicação à docência e à academia.

RESUMO

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

Este trabalho busca analisar a nova dinâmica do processo de integração no Mercosul, caracterizada pelo tratamento de temas sociais como direitos humanos, meio ambiente, saúde e educação, indicando o avanço de uma agenda social de integração que rompe com a tradição comercialista do bloco. O avanço de governos progressistas nos países membros contribuiu para essa nova lógica integradora, tendo estimulado também o aumento dos mecanismos de participação social, abrindo espaço para uma maior presença de atores sociais nas discussões relativas à integração. É objetivo da pesquisa avaliar qual é a efetiva influência desses novos atores no Mercosul, questionando-se a possível existência de uma esfera pública transnacional. Para chegar a uma resposta, o trabalho recorre a variáveis e conceitos como déficit democrático, transparência, representatividade e faz um estudo específico das características e dos meios de articulação de duas categorias sociais no bloco: as centrais sindicais e os empresários.

Palavras-chave: Integração regional. Mercosul. Sociedade civil. Espaço público. Participação social. Déficit democrático. Centrais sindicais. Empresários.

ABSTRACT

Velasco Jr, Paulo Afonso. *Social Mercosur: improvements and obstacles to a new dynamic of regional integration*. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This work aims to analyze the new dynamic of the integration process in Mercosur, characterized by dealing with social issues such as human rights, environment, health and education, what indicates the progress of a social agenda of integration that surpasses the commercial tradition of the arrangement. The rise of left oriented governments in the members helped the settlement of that new integration logic, stimulating, as well, new mechanisms of social participation, opening room for a wider presence of social actors in the debates related to integration. This research aims to measure what is the effective influence of those new actors in Mercosur, arguing the possible existence of a transnational public sphere. To reach an answer, this work deals with variables and concepts like democratic deficit, transparence, representativeness and specifically studies the characteristics and means of articulation of two social categories of the arrangement: trade union federations and businessmen.

Key words: Regional integration. Mercosur. Civil society. Public space. Social participation. Democratic deficit. Trade union federations. Businessmen.

RESUMEN

Velasco Jr, Paulo Afonso. *El Mercosur social: los avances y obstáculos para una nueva dinámica de integración regional*. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Este trabajo pretende analizar la nueva dinámica del proceso de integración en el Mercosur, caracterizada por el tratamiento de temas sociales como los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y la educación, indicando el avance de una agenda social de integración que rompe con la tradición comercial del bloque. El avance de gobiernos progresistas en los países miembros ha contribuido para esa nueva lógica integradora, estimulando también el aumento de los mecanismos de participación social y abriendo espacio para una mayor presencia de actores sociales en las discusiones relativas a la integración. Es objetivo de esta investigación evaluar cual es la efectiva influencia de esos nuevos actores en el Mercosur, cuestionándose la posible existencia de una esfera pública transnacional. Para llegar a una respuesta, el trabajo recurre a variables y conceptos como déficit democrático, transparencia, representatividad y hace un estudio específico de las características y de los medios de articulación de dos categorías sociales en el bloque: las centrales sindicales y los empresarios.

Palabras clave: Integración regional. Mercosul. Sociedad civil. Espacio público. Participación social. Déficit democrático. Centrales sindicales. Empresarios.

Lista de Abreviações e Siglas

ALADI – Associação Latino-americana de Integração

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ASC – Aliança Social Continental

CAN – Comunidade Andina de Nações

CCE – Consejo Coordinador Empresarial

CCMAS – Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul

CCSCS – Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEAL – Conselho Empresarial da América Latina

CIM – Conselho Industrial do Mercosul

CMC – Conselho do Mercado Comum

CMHN – Consejo Mexicano de Hombres de Negocios

CNI – Conselho Nacional da Indústria

COECE – Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior

CPC – Comissão Parlamentar Conjunta

CRPM – Comitê de Representantes Permanentes do Mercosul

CSL – Comissão Sócio-laboral do Mercosul

CUSFTA – Acordo de Livre-comércio Canadá e Estados Unidos

DSL – Declaração Sócio-laboral do Mercosul

FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FOCEM – Fundo de Convergência Estrutura do Mercosul

GANEMPLE – Grupo de Alto Nível sobre Emprego

GMC – Grupo Mercado Comum

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul

ISM – Instituto Social do Mercosul

MAC – Mecanismo de Adaptação Competitiva

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGIs – Organizações Não-governamentais Internacionais

ONGs – Organizações Não-governamentais

PARLASUL – Parlamento do Mercosul

PEAS – Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul

PNBE – Programa Nacional de Bases Empresarias

RADDHH – Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul

REAF - Reunião Especializada da Agricultura Familiar

REM – Reunião Especializada da Mulher

RMADS – Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social

SML – Sistema de Pagamentos em Moeda Local

TEC – Tarifa Externa Comum

UBE – União Brasileira de Empresários

UIA – Unión Industrial Argentina

UPS – Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul

URV – Unidade Real de Valor

VER – Restrição Voluntária às Exportações

SUMÁRIO

1. Introdução.....13

2. A Evolução do Mercosul.....17

2.1 Antecedentes para a formação do Mercosul.....17

2.2 A trajetória do Mercosul.....22

2.2.1 Os anos 90: em busca da estabilidade econômica.....23

2.2.2 A crise no bloco, desafios e incertezas.....25

2.2.3 O relançamento da integração.....32

3. Sociedade Civil: conceito e características.....42

3.1 Os atores da sociedade civil.....44

3.2 O relacionamento Estado – sociedade civil na América Latina: da ditadura à redemocratização.....49

3.2.1 A relação Estado – sociedade civil durantes as ditaduras militares.49

3.2.2 A sociedade civil na transição democrática.....51

3.2.3 O relacionamento Estado - sociedade civil na América Latina no pós-democratização: o protagonismo da ONGs.....53

3.3 Globalização e transnacionalização: em direção a um novo conceito de sociedade civil.....58

4. Sindicatos e empresários no Mercosul.....71

4.1 Sindicalismo no Mercosul: da estratégia reativa à lógica propositiva.....72

4.1.1 Introdução.....72

4.1.2 As origens da articulação sindical no Mercosul.....74

4.1.3 A crise do Mercosul e a atuação sindical.....77

4.1.4 Os governos progressistas no Mercosul: uma nova era para o sindicalismo regional?.....79

4.1.5 Técnica, política e espaço público: uma leitura habermasiana da ação sindical no Mercosul.....82

4.2 Os empresários no Mercosul: distância ou participação?.....87

4.2.1 Introdução.....87

4.2.2 A articulação empresarial e industrial no Brasil democrático: fragilidade institucional e baixa representatividade.....89

4.2.3 As origens da articulação empresarial no Mercosul.....90
4.2.4 Dificuldades para a articulação empresarial no Mercosul.....93
4.2.5 México e Nafta: empresários organizados e representados no processo de integração regional.....95
4.2.6 Empresários brasileiros e argentinos no Mercosul: falta de representação nacional como base para um jogo de soma zero.....97
5. Os Espaços de Participação Social no Mercosul.....100
5.1 Introdução.....100
5.2 Por um Mercosul Social e Participativo.....101
5.3 Déficit democrático na Integração Europeia: um exemplo a ser evitado..111
5.4 A participação social no Mercosul e suas limitações.....115
5.4.1 Falta de representatividade.....117
5.4.2 Falta de transparência e *accountability*.....119
5.4.3 Falta de incidência no processo decisório.....121
5.4.4 Falta de coordenação entre os atores sociais.....122
5.5 Conclusão.....125
6. Considerações Finais.....127
Referências bibliográficas.....131
Anexos.....140

1. Introdução

> Nosso bloco, a exemplo do que ocorreu com a União Europeia, tem diante de si o grande desafio da legitimidade. [...] Estarei pessoalmente empenhado em aproximar o Mercosul dos poderes locais e dos cidadãos.
>
> Luis Inácio Lula da Silva[1]

A criação do Mercosul em 1991 insere-se num contexto internacional marcado pelo fim da bipolaridade e pelo surgimento de uma ordem mundial supostamente mais estável e mais afeita à participação e influência de novos Estados, agora livres dos constrangimentos e limitações do período de Guerra Fria. Da mesma forma, reconhecia-se o avanço da globalização, que apontava, sobretudo, para a consolidação de uma economia global, com evidente intensificação dos fluxos internacionais de capitais, investimentos, mercadorias e serviços, mas também de pessoas e trabalhadores.

Uma nova onda de regionalismo estendeu-se por diversas partes do globo, evidenciando a estratégia dos Estados em articular-se em blocos regionais. Era preciso ganhar maior competitividade em face dos desafios impostos por um mercado crescentemente global.

Considerando o contexto doméstico, reconhecem-se, igualmente, dois importantes movimentos que caracterizam um período de ajustamento no Brasil. De um lado, a consolidação democrática, com o primeiro presidente eleito diretamente pela sociedade em trinta anos. De outro lado, a adoção de um novo modelo de desenvolvimento econômico, fundamentado em preceitos liberais, substituiria o velho nacional-desenvolvimentismo de décadas anteriores, em uma tentativa de impulsionar o crescimento.

Diante da combinação das forças centrípetas da globalização com as forças centrífugas da regionalização e em momento de reformas liberalizantes nos país, com iniciativas voltadas para o livre comércio, cria-se o Mercosul. O Brasil apostava por uma inserção ampliada na cena internacional e, principalmente, por uma maior participação no comércio mundial.

Desde o seu lançamento, o Mercosul sempre ocupou espaço prioritário na política externa brasileira, independentemente de ganhos ou retrocessos. Sempre foi reconhecido como uma iniciativa estratégica para o país, tanto no âmbito sub-regional, quanto num plano

[1] Discurso por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, realizada em Córdoba, Argentina, em 21 de julho de 2006.

mais amplo de conquista de mercados e espaço na economia global. Dada essa centralidade, a integração mercosulina é objeto recorrente de estudos e pesquisas no meio acadêmico, com conclusões bastante diversificadas e debates muitas vezes apaixonados e acalorados. Arautos e detratores do Mercosul apresentam seus argumentos e devidas fundamentações para proclamar a importância ou irrelevância, as glórias ou as desgraças, de um processo integrador marcado inevitavelmente por avanços e recuos.

O presente estudo não inova, portanto, no objeto, mas propõe uma análise ampliada e diversificada do bloco. Cumpre observar o caráter crescentemente multifacetado e multidimensional da integração mercosulina, não mais limitada à ênfase comercialista da década de 1990, quanto imperou a lógica do "regionalismo aberto", definido pela CEPAL (1994)[2] como:

> "[...] um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente".

Durante a sua primeira década de existência, o Mercosul conviveu com uma extraordinária expansão dos fluxos de comércio e investimento entre os sócios, confirmando-se como uma aposta adequada para promover o crescimento econômico dos seus membros. O comércio era a essência do bloco, tendo levado ao lançamento de iniciativas como a livre circulação de mercadorias e a Tarifa Externa Comum.

A década de 2000, contudo, revelou um período de crise e incerteza na dimensão comercial do bloco. A desvalorização do real e, em seguida, a severa crise argentina mergulharam o Mercosul em um período de incerteza, marcado por recorrentes contenciosos comerciais e por uma queda acentuada no comércio intrabloco. A falência da integração parecia inevitável em um cenário em que Brasil e Argentina chegaram a se enfrentar na OMC.

Os últimos dez anos mostraram, contudo, que a integração não só sobreviveu, mas também propiciou uma intensa proliferação de novas iniciativas e práticas integradoras. De fato, muito embora a dinâmica comercial e o peso do bloco para as exportações brasileiras nunca tenham voltado aos níveis do final da década de 1990, o Mercosul vem experimentando um amadurecimento normativo e institucional sem precedentes.

---

[2] CEPAL. El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

Cumpre reconhecer que o Mercosul não se esgota na dimensão econômico-comercial. Para avaliar a importância ou relevância do bloco não basta mais considerar indicadores como fluxo de comércio ou nível de investimento intrabloco. O chamado Mercosul Social começa a representar mais do que um simples esforço retórico ou proposição normativa.

Esta pesquisa tem como objeto justamente essa dimensão integradora pouco conhecida e geralmente negligenciada por analistas e estudiosos do tema e propõe-se a identificar as principais iniciativas no plano social e os espaços já existentes para a participação cidadã.

Num plano mais analítico e reflexivo, este estudo avalia a influência da sociedade civil dos países membros no processo integrador, examinando o grau de interação em bases mercosulinas ou transnacionais, bem como a sua incidência na tomada de decisões ou na proposição de iniciativas. Diante da impossibilidade de estudar todos os atores que integram a chamada sociedade civil, optou-se por uma análise mais detalhada das centrais sindicais e das associações de empresários, duas categorias que reconhecidamente contam com maior espaço nos mecanismos de participação social, seja em âmbito doméstico (como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), seja em âmbito mercosulino (como o Foro Consultivo Econômico e Social).

Por que a dimensão social ganha destaque no Mercosul nos anos 2000? É possível reconhecer uma esfera pública no Mercosul? Existe uma efetiva articulação transnacional entre os atores sociais que atuam no Mercosul? Estas são algumas das questões que orientam a pesquisa.

A relevância do estudo para a área de ciência política e relações internacionais reside no fato de reconhecer e revelar um Mercosul que vai além da dimensão comercial e que se relaciona com o contexto político e social vivido na região nos últimos 10 anos, permitindo a superação, ou qualificação, de visões preconceituosas e limitadas acerca da integração regional mercosulina. Ademais, a pesquisa permite também enxergar criticamente as possibilidades, e alcance, da chamada participação cidadã, algo fundamental num momento em que se afirmam conquistas democratizantes, como a inclusão social, no Brasil e na região.

A pesquisa está organizada em uma introdução, quatro capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo apresenta a evolução e as características do Mercosul e mostra-se importante por permitir uma contextualização do projeto integrador, além de uma melhor visualização do caráter essencialmente comercialista do bloco na sua primeira década. A

análise da crise e de iniciativas adotadas mais recentemente ajuda a caracterizar os antecedentes e o contexto em que se aprofunda a dimensão social da integração.

O segundo capítulo, fundamentalmente teórico, discute o conceito de sociedade civil, essencial para o reconhecimento e avaliação da participação cidadã no Mercosul. A contribuição de diversos autores a partir de conceitos tão distintos como esfera pública e sociedade civil global será importante para o tratamento das questões centrais a esta pesquisa.

O terceiro capítulo faz um estudo da participação das centrais sindicais e dos empresários no Mercosul, duas categorias privilegiadas em termos de participação social no bloco. Como a participação social não é linear ou homogênea considerando-se os distintos atores sociais, optou-se pela avaliação de atores mais representativos como forma de medir a transcendência e o grau de incidência da sociedade no processo integrador.

O quarto capítulo apresenta e avalia criticamente os espaços existentes para a participação cidadã, considerando questões como transparência, *accountability*, incidência no processo decisório, déficit democrático, entre outras, além de examinar as principais iniciativas integradoras de caráter social lançadas no bloco nos últimos anos.

Por fim, apresentam-se as conclusões do estudo, considerando-se as ponderações e os argumentos feitos ao longo dos capítulos, chegando-se a algumas respostas valiosas, mas que de forma alguma esgotam tema tão complexo e palpitante, abrindo-se as portas, na verdade, para reflexões futuras mais aprofundadas.

2. A Evolução do Mercosul

2.1 Antecedentes para a formação do Mercosul

Durante o período de 1985 a 1990, a América Latina viveu um momento de consolidação democrática. Pela primeira vez na história, todos os países (à exceção de Cuba) começavam a falar a linguagem comum da democracia representativa. Era natural que, com a eliminação das práticas autoritárias, aumentasse a pressão social em torno de demandas acentuadas pela persistência de um quadro generalizado de crise.

Para os países latino-americanos, a vigência da democracia permitiu um grau de coordenação e concertação nunca antes observado na história do continente, como no caso de Brasil e Argentina. A democracia acabaria tornando-se um dado da realidade político-constitucional do continente, que se sobrepunha a uma realidade econômica e social diversificada e, como se veria mais tarde, a graus bastante distintos de estabilidade política e institucional. (Corrêa, 2006)

Historicamente, as relações entre Brasil e Argentina foram marcadas por momentos de aproximação e afastamento. Os avanços e recuos da relação bilateral ensejaram desde períodos de gritante rivalidade e desconfiança (como o embate entre Zeballos e Rio Branco na primeira década do século XX e a crise Itaipu-Corpus nos anos 70) até projetos pontuais de cooperação e integração, como o pacto ABC de 1909 e o Tratado da Bacia do Prata de 1969. O final dos anos 70, mais especificamente o Acordo Tripartite de 1979[1], sinaliza para o início de uma era de estabilidade estrutural no relacionamento entre ambos os Estados. Em 1982, o apoio brasileiro ao país vizinho na Guerra das Malvinas (*neutralidade imperfeita* segundo Moniz Bandeira) confirma a nova tendência e vem para superar resquícios da tensão própria de décadas anteriores.

Um elemento indispensável na construção de uma cooperação é o reconhecimento mútuo das diferenças, sendo necessária uma identificação clara e franca dos problemas e das assimetrias. Apesar de serem vizinhos, Brasil e Argentina ainda não tinham conhecimentos suficientes acerca do outro, pois ainda não tinham experimentado parcerias duradouras.

[1] O Acordo Tripartite firmado entre Brasil, Paraguai e Argentina em 1979 pôs fim à crise diplomática dos anos 70, compatibilizando os projetos das usinas de Itaipu e Corpus.

É durante os governos de Sarney e Alfonsín, contudo, que são dados os primeiros passos em direção a uma efetiva integração econômica. Em 1985, a Declaração de Iguaçu lança as bases do processo negociador, com a criação de uma comissão mista de alto nível para fazer recomendações em temas como energia, transportes e comunicações. No documento, os presidentes reconhecem as dificuldades por que atravessava a economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de dívidas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento.

Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforçasse seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuassem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Resolveram, portanto, conjugar e coordenar os esforços dos respectivos governos para a revitalização das políticas de cooperação e integração entre as nações latino-americanas.

Sarney e Alfonsín tiveram o mérito de neutralizar as preocupações recíprocas entre os dois países. O presidente argentino tomou a iniciativa de propor uma visita à usina de Itaipu, rompendo a desconfiança que por tantos anos abalara a relação bilateral. Ambos os presidentes se comprometeram logo no início do processo a cooperar justamente na área em que as suspeitas recíprocas eram mais fortes: a área nuclear.

Em 1988, Sarney e Alfonsín decidiram avançar no processo integrador com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, buscando constituir, em um prazo máximo de dez anos, um espaço-econômico comum por meio de liberalização integral do comércio, eliminando todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias sobre o fluxo de bens e serviços. A definição de um prazo limite para a integração comercial acelerou o processo iniciado em 1986 com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)[2].

Para o embaixador José Botafogo Gonçalves (2003), a partir da década de 80 verifica-se, ademais, uma aproximação de paradigmas entre os dois países, resultado de adaptações à nova dinâmica da economia internacional. Nesse sentido, o Brasil teria reavaliado seu modelo de substituição de importações em favor de uma maior exposição internacional e menor

[2] Assinado em julho de 1986, com o objetivo de firmar um mercado comum, abertura dos mercados e estímulos à complementação de setores específicos da economia dos dois países.

ingerência estatal. Já a Argentina teria revisto sua política de desindustrialização e de abertura indiscriminada própria dos governos militares (entre 1976 e 1982).

Com os governos Collor e Menem e a introdução de uma visão claramente liberal da economia e do mundo, decidiu-se acelerar o processo de construção do espaço integracionista. Assim, em 1990 assina-se a Ata de Buenos Aires que antecipava para 31 de dezembro de 1994 o compromisso de remoção das barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens entre os dois países.

Segundo Luis Felipe de Seixas Corrêa (2006), esse processo de integração Brasil - Argentina daria uma nova face à dinâmica da integração latino-americana e consagrou quatro princípios fundamentais para o continente: a) a integração, ademais da vontade política dos governos, depende essencialmente do interesse dos agentes econômicos; b) a integração deve partir necessariamente de correntes de comércio já existentes e com certo grau de abrangência e complexidade; c) a integração deve ir além da liberalização comercial, para alcançar a área da produção, de forma a gerar escala para as economias, atrair investimentos diretos e maximizar os recursos produtivos, em particular o desenvolvimento tecnológico; d) a integração continental se fará em escala sub-regional, como um somatório de iniciativas semelhantes à empreendida pelo Brasil e Argentina, ao amparo, mas indo mais além, dos esquemas previstos na ALADI[3].

O viés marcadamente liberal do novo governo brasileiro e a necessidade de uma melhor articulação frente à Iniciativa para as Américas (IPA)[4] levaram o país a finalmente aceitar a incorporação de novos sócios no processo de integração. De fato, ante o anúncio da IPA, em junho de 1990, que propunha pela primeira vez a criação de uma área de livre-comércio hemisférica, a estratégia da diplomacia brasileira consistiu em articular uma resposta conjunta com a Argentina, o Chile e o Uruguai, destacando que a iniciativa norte-americana não poderia contrapor-se aos esquemas de integração em curso no Cone Sul nem cercear as opções de cooperação com outras regiões do mundo. (LIMA, 1999).

Com a adesão oficial de Uruguai e Paraguai ao processo negociador em setembro de 1990, reconhece-se a multilateralização da iniciativa integradora, preservando-se, todavia, os

[3] Criada em abril de 1980 pelo Tratado de Montevideu, A ALADI substitui e continuou o que foi iniciado pela Associação Latina Americana de Livre Comercio (ALALC). A associação promove a criação de uma área de preferência econômica na região, objetivando o mercado comum latino-americano e flexibilizando o princípio de nação mais favorecida.

[4] A Iniciativa para as Américas anunciada em junho de 1990 pelo governo norte-americano contemplava, entre outros pontos, um regime de livre comércio hemisférico.

mesmo princípios, prazos e mecanismos do eixo bilateral original. Além do alargamento da integração sub-regional com a adesão dos dois novos sócios, o anúncio do Plano Bush também incidiu sobre a opção pelo aprofundamento do projeto do Mercosul, que teria por meta não apenas a criação de uma área de livre comércio, mas também a constituição de um mercado comum, com tarifa externa comum e atuação conjunta de seus membros em negociações externas. (MAGALHÃES, 1999)

Com a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991 criou-se oficialmente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e encerrava-se a fase inicial do processo negociador, tendo sido definidos os princípios e os instrumentos da integração, bem como os objetivos e características do bloco sub-regional. O novo bloco deveria estar sustentado nos pilares próprios de um mercado comum, quais sejam: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos (capital e mão-de-obra); a constituição de uma tarifa externa comum (TEC) e a coordenação de políticas macroeconômicas.

Em essência, e dentro de uma ótica claramente liberal, o Mercosul representava uma plataforma de inserção competitiva dos sócios na economia mundial. De fato, o Mercosul fortaleceria a competitividade dos membros, dentro de uma lógica de economias de escala, a partir do aproveitamento de vantagens comparativas e da integração das cadeias produtivas. (FIGUEIRAS, 1996).

A regionalização foi estratégia comum a diversos países nos anos 90 para melhor enfrentarem os desafios de competitividade impostos pela globalização, propiciando uma série de benefícios potenciais, quais sejam: (1) economias de escala, por permitir que, algumas indústrias, instalem plantas maiores; (2) intensificação da concorrência, que venha a ser obtida pela viabilização da operação de um número maior de empresas de alguns ramos, graças à maior dimensão do mercado; (3) menor dependência de moedas fortes de outros países, pois, parte do comércio internacional será dentro do bloco; (4) possibilidade de desenvolver novas atividades nos campos tecnológico e industrial, antes inviabilizadas pelo isolamento (melhor aproveitamento da sinergia); (5) aumento do poder de negociação frente a outros países ou blocos; (6) apoio mútuo com vistas ao desenvolvimento, pela tendência à generalização dentro do bloco de certos avanços econômicos e sociais (TAMANES e HUERTA, 1999).

Vale dizer que não obstante o engajamento no processo integrador e o compromisso com uma abertura comercial, o governo de Fernando Collor de Mello manteve políticas

intervencionistas de fomento e políticas setoriais de apoio ao setor privado como, por exemplo, os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ao setor de bens de capital, as políticas setoriais em diversas manufaturas e o programa de desenvolvimento científico tecnológico. Collor também concedeu linhas de créditos para apoiar os empresários que ingressassem em programas de modernização tecnológica. (VÁZQUEZ, 1998)

Tudo isto evidencia que inclusive o governo brasileiro mais comprometido com as ideias neoliberais não pôde deixar de aplicar medidas intervencionistas, o que obedecia às pressões de fortes grupos econômicos brasileiros que demandavam proteção durante o processo de formação de preferências nacionais no curso da política de integração.

Inegavelmente, isso se refletiu no Tratado de Assunção, que resultou num texto final capaz de conjugar políticas de abertura e liberalização comercial de forte inspiração neoliberal com medidas de comércio administrado no setor automotivo. (RUIZ, 2007)

Para Felix Peña (2006/2007), é necessário destacar o aprendizado acumulado sobre como desenvolver um processo de integração entre nações com diferentes dimensões econômicas, que optaram voluntariamente por associar-se permanentemente e trabalhar juntas no cenário internacional, na expectativa de satisfazer seus objetivos e interesses nacionais, sobretudo de longo prazo, tanto no plano econômico como, eventualmente no político.

Este aprendizado indica que três fatores são fundamentais para preservar o pacto associativo e continuar avançando. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a importância da capacidade de cada sócio de definir o que precisa alcançar com o Mercosul, incluindo as regras de jogo que melhor reflitam seus interesses nacionais. Para Peña (2006/2007) é precisamente em virtude de tais interesses que a associação foi estabelecida e não no que se denominou como uma “hipotética racionalidade supranacional”, que sugere erradamente que o que é bom para o Mercosul é bom para seus membros.

Em segundo lugar, destaca-se a qualidade das estratégias que as empresas que operam em cada país utilizam para aproveitar o espaço integrado. Há um número significativo de empresas, sejam elas nacionais ou estrangeiras, grandes, médias ou pequenas, que optam por projetar no mercado ampliado sua capacidade de produzir bens e prestar serviços atraentes para os consumidores dos países associados.

E, em terceiro lugar, ressalta-se a eficiência das instituições comuns estabelecidas pelo processo de integração para gerar, por consenso, regras de jogo que se cumpram e sejam

previsíveis, ou seja, que efetivamente garantam às empresas o acesso ao mercado ampliado e que nivelem o campo de jogo, considerando as assimetrias estruturais ou artificiais que existem ou possam ser resultado de políticas públicas dos respectivos países sócios.

O Mercosul é criado para ajudar no desenvolvimento mútuo dos países membros, comprometido com a intensificação do fluxo de comércio entre os sócios, mas também com o aumento do comércio com o resto do mundo. A maior atração de investimentos estrangeiros e o estimulo à integração das cadeias produtivas dos sócios completam os objetivos gerais da integração mercosulina prevista no Tratado de Assunção. Para além da dimensão econômica e comercial, o Mercosul seria um instrumento voltado para a concertação política dos membros e para a promoção de uma voz única nos foros políticos, econômicos e sociais.

2.2 A trajetória do Mercosul

A evolução do Mercosul poderia ser dividida em quatro fases distintas. A primeira, de 1991 a 1994, corresponde ao estabelecimento de seu desenho institucional e das bases da integração, sob a forma de uma união aduaneira. A segunda, de 1995 a 1998, corresponde ao período auge da integração, com um profundo aumento dos fluxos de comércio e investimento intrabloco. A terceira, de 1999 até 2003, corresponde a uma fase crítica do Mercosul, evidenciada por uma intensificação dos contenciosos comerciais e pelo aumento das assimetrias entre os sócios. Por fim, a quarta, de 2004 até hoje, aponta para o relançamento da integração, com uma série de iniciativas voltadas para a retomada do espírito integrador e com o Brasil assumindo o papel de *paymaster*.

Para o embaixador Paulo Roberto de Almeida, é a liberalização econômica que explica a história de sucesso do Mercosul nos seus primeiros anos:

> "(...) a abundância de investimentos internacionais, em paralelo aos processos de privatização e desmonopolização em ambas as economias, permitiu ao Brasil e à Argentina sustentar o aprofundamento da integração comercial" (ALMEIDA, 2006, p. 5).

O investimento estrangeiro cresceu de forma contínua durante a década de 1990, permitindo ao Mercosul triplicar a participação nos fluxos totais a nível mundial - de 2% em 1990-1993 a quase 6% em 1997-1999 - (KOSACOFF, 2006).

A desvalorização do real em 1999, contudo, mergulhou o bloco num período de incertezas, marcado pelo barateamento das exportações brasileiras, em oposição à

manutenção do plano de conversibilidade no país vizinho. Assim, viveu-se uma fase de notável alteração nas condições de competitividade estrutural entre os dois maiores sócios, com a Argentina acumulando uma enorme dívida externa, perdendo investimentos estrangeiros e testemunhando certa "desindustrialização" em vários setores. Desde então, ela passou a aplicar inúmeros mecanismos permitidos ou abusivos de defesa comercial, especialmente salvaguardas[5] e processos *antidumping* em setores sensíveis, como têxteis, calçados, papel e celulose, frangos, entre muitos outros.

Assim, ultrapassada a fase áurea do Mercosul, foram acumulando-se problemas como as perfurações da TEC, o tratamento excepcional dado a setores específicos, como o açucareiro e o automotivo, a falta de avanços normativos em temas como investimentos, serviços, subsídios e defesa comercial, bem como a limitada internalização das normas aprovadas. Na visão do embaixador José Botafogo Gonçalves:

> "Enquanto o comércio crescia, dificuldades como essas eram ofuscadas pelo sucesso; com a crise de 1999 e a queda do intercâmbio intrabloco, as imperfeições tornaram-se gritantes e passaram a afetar a própria credibilidade da iniciativa de integração junto à opinião pública e aos governos" (GONÇALVES e LYRIO, 2003, p. 16).

2.2.1 Os anos 90: em busca da estabilidade econômica

Na década de 90, ocorreram transformações na política macroeconômica dos sócios do Mercosul, com a adoção de programas de estabilização a partir de diferentes estratégias, resultando numa redução da taxa de inflação. Essas diferentes iniciativas de estabilização resultaram em trajetórias variadas de crescimento, com períodos de rápida expansão e outros de acentuada desaceleração.

Os primeiros cinco anos do Mercosul coincidiram com um crescimento do PIB tanto acima do observado na década de 1980 (considerada a "década perdida" para os países da região pelo desempenho econômico medíocre), quanto do registrado nos últimos 10 anos. A única exceção é o Paraguai, com crescimento médio na década de 1990 menor que na década anterior. O Quadro 1 mostra, ainda, que houve diferença de desempenho entre os países. A partir de 1995, Brasil e Argentina apresentam taxas superiores a 2% ao ano, Uruguai e

[5] A aplicação de salvaguardas no Mercosul tinha sido restrita à data de 31 de dezembro de 1994, quando estava previsto o término do período de transição para a completa eliminação de tarifas intrabloco.

Paraguai revelam ritmos inferiores: se já havia diferenças entre os dois pares de sócios no momento inicial, elas foram ampliadas por esse descompasso nas taxas de crescimento.

Quadro 1 – Crescimento Anual do PIB (preços constantes)

	1980-90	1991-95	1996-2005	2006-2012
Argentina	0.7	5.8	2.4	6.4
Brasil	1.6	3.1	2.2	3.5
Paraguai	3.0	2.7	1.2	4.1
Uruguai	0.0	4.1	1.7	5.6

Fonte: CEPAL

Nas duas maiores economias, Brasil e Argentina, a experiência com planos heterodoxos trouxe resultados limitados no tempo. Ambos os países experimentaram hiperinflação em 1989 e 1990. A exaustão dessas tentativas estimulou-os a buscarem propostas de estabilização mais radicais. A Argentina em 1989 passou por episódio de hiperinflação aberta, com a taxa anual alcançando quase 5000%. No ano seguinte novamente a inflação acumulou mais de 1300% nos preços ao consumidor.

No início de 1991, o Ministro da Fazenda Domingos Cavallo propôs a aplicação da convertibilidade, dolarizando plenamente a economia Argentina, na paridade de um peso igual a um dólar. Essa opção transformou a economia argentina, levando a uma rápida convergência da inflação a taxas de um dígito. Em 1993 a Argentina já apresentava inflação anual de 7,4%. No Brasil, após a inflação alcançar níveis mensais de mais de 70% no início de 1990, o governo Collor reteve a maior parte dos ativos financeiros, buscando reestruturar a dívida pública e recuperar o controle da política monetária. O impacto desse forte choque financeiro sobre a inflação mostrou-se limitado.

A inflação mensal após 4 meses do Plano Collor já se encontrava em um ritmo superior a 10% e no final do ano aproximava-se novamente dos 30% mensais. Em janeiro de 1991, nova versão de plano heterodoxo foi aplicada, com a reestruturação do mercado

financeiro de curto prazo e congelamento de preços, porém o efeito foi reduzido e a inflação mensal voltou a patamares superiores a 20%. Somente em 1994, no governo Itamar Franco, a partir de um mecanismo de superindexação (URV) foi introduzido um plano de estabilização bem sucedido, o Plano Real, que possibilitou a redução da taxa de inflação mensal para menos de 2%.

As economias de Paraguai e Uruguai foram fortemente impactadas pelos resultados da estabilização nos parceiros maiores. O nível de atividade, os fluxos de capitais e as pressões de preços oscilavam segundo o sucesso ou fracasso dos planos nos países vizinhos, refletidos tanto nas variações do poder de compra das exportações, como na evolução da taxa de câmbio bilateral. Em 1990 o Uruguai experimentava uma inflação de 129% e o Paraguai de 44%. Nenhum dos dois países ousou implementar mecanismos heterodoxos, mas ambos optaram por fazer uso de política monetária tradicional e de políticas cambiais com diferentes graus de intervenção para orientar os preços nas suas economias. (BAUMANN, 2006)

O Paraguai adota desde o início do Mercosul um regime de câmbio flutuante, mas com ampla intervenção do Banco Central (por meio do movimento de reservas internacionais ou pelo uso da taxa de juros doméstica). O Uruguai optou pelo uso de regime de bandas cambiais para orientar a desvalorização da sua moeda e influenciar a formação de preços internos. Nos dois países houve demora em alcançar inflação de um dígito. No caso paraguaio, a inflação oscilou entre 10-20% de 1990 a 1996, quando alcançou 8,2%. O Uruguai registrou uma diminuição lenta e gradual de sua inflação anual, de 129% em 1990 para 8,7% em 1998. (BAUMANN, 2006)

2.2.2 A crise no bloco, desafios e incertezas

Com a desvalorização do real em 1999, Argentina e Brasil passaram por um período de desgaste em suas relações diplomáticas e comerciais. É justa a queixa Argentina de que a desvalorização do real tornou os produtos brasileiros mais baratos e competitivos para o comércio internacional, prejudicando suas exportações, assim como passando a competir em posição privilegiada em seu mercado interno.

De fato, a crise que afetou a economia brasileira no final de 1998 e que culminou com a desvalorização do real no início de 1999 produziu uma deterioração no cenário regional, sendo o estopim de um período de crise no Mercosul. O efeito imediato da desvalorização do real foi a alteração da competitividade no interior do bloco comercial, afetando de forma

significativa os preços dos produtos brasileiros na Argentina e fazendo com que empresários argentinos pedissem barreiras contra os produtos vindo do Brasil. Esta situação agravou-se em 2001 devido à crise econômica argentina e durante o primeiro semestre desse ano, Buenos Aires decidiu reduzir unilateralmente a zero os impostos para os bens de capital e incrementá-los para os bens de consumo ao máximo permitido pela Organização Mundial do Comércio, 35%.

Meses mais tarde, Domingo Cavallo, designado Ministro de Finanças por Fernando de la Rúa, anunciaria as restrições aos depósitos bancários, o que ficaria conhecido depois como o "corralito", medida que aceleraria a crise conduzindo ao fim do governo de la Rúa em dezembro de 2001. O impacto desta crise sobre o Mercosul foi demolidor. Somente com a eliminação da convertibilidade houve uma desvalorização técnica de 29% e outra real de mais de 70% (BERNAL-MEZA, 2002). Houve acentuada diminuição do comércio intra-regional: as importações argentinas provenientes do Mercosul atingiram 25,2 bilhões de dólares no ano 2000 e caíram a 8,9 bilhões de dólares em 2002 (LERMAN ALPERSTEIN, 2005).

Assim, a crise da economia argentina teve sérios efeitos para as vendas brasileiras no bloco: se no biênio 97/98 as exportações brasileiras para o Mercosul foram da ordem de US$ 9 bilhões, correspondentes a cerca de 17% do total de nossas exportações, no ano de 2002 o Brasil exportou apenas US$ 3 bilhões para o bloco, representando aproximadamente 5,5% do total exportado (MARKWALD, 2005). O encolhimento econômico e a perda de poder de compra do mercado consumidor vizinho justificam a diminuição das exportações brasileiras para o Mercosul.

Paralelamente, o *market-share* do Brasil nas exportações dos sócios também sofre um recuo considerável, passando de algo em torno de 31% em 97/98 para cerca de 16% em 2004. A explicação para esse fato não reside, contudo, em mecanismos protecionistas aplicados pelo Brasil, nem na retração do mercado consumidor e, sim, na ausência de diversificação da oferta exportadora argentina e no deslocamento de importações provenientes do vizinho para fornecedores extra-regionais mais competitivos (MARKWALD, 2005, p. 25).

Aliás, a insuficiência estrutural de competitividade de setores industriais argentinos também foi acentuada com a crise do real e a *débâcle* da economia platina. Se, por um lado, o Brasil promovia um grande esforço de adaptação produtiva no curso do processo de liberalização, favorecido com a desvalorização do real e a significativa atração de investimentos estrangeiros, por outro, a Argentina realizava um dramático rompimento com a

comunidade financeira internacional, perdia investidores e sofria de crônica incapacidade de modernizar sua produção.

> "A despeito de uma volta ao crescimento dos fluxos intra-regionais de comércio a partir de 2003, sobretudo entre as duas grandes economias, permaneceram os desequilíbrios setoriais, motivando demandas por proteção por parte da União Industrial Argentina, geralmente atendidos pela nova administração de Nestor Kirchner." (ALMEIDA, 2006, p. 7).

Com a chamada "linha branca", por exemplo, o acentuado crescimento das exportações brasileiras levou à adoção de instrumentos protecionistas, que culminaram num arranjo de restrição voluntária às exportações (VER).

O aprofundamento do contencioso comercial entre Brasil e Argentina contribui, igualmente, para minar a já frágil credibilidade do Mercosul. De fato, questões que extrapolam os limites do bloco e chegam a esferas internacionais, como a OMC, colocam em xeque a essência do espírito integrador. No início de 2007, foi aberto um painel contra o Brasil na OMC, contestando uma sobretaxa na entrada de resina de PET argentina, usada para envasar refrigerantes, óleos comestíveis e água mineral. Antes, o Brasil já havia acionado o país vizinho junto ao sistema multilateral de comércio por causa de salvaguardas contra têxteis brasileiros (2000) e em função de barreiras nas exportações de frango (2001).

Toda essa instabilidade por que passou o Mercosul desde fins da década dos anos noventa resultou em grande parte do dilema que existe em torno do modelo de integração. No período de hegemonia neoliberal, o Mercosul avançou bastante em suas metas e foi capaz de estabelecer com sucesso o delicado equilíbrio entre as medidas liberais e intervencionistas. Após a crise do Real, no entanto, a deterioração do Mercosul foi evidente e os equilíbrios foram cada vez mais difíceis de atingir.

É necessário assinalar, ademais, que o Mercosul tinha uma evidente dimensão comercial expressa na liberalização das trocas, no estabelecimento de uma tarifa externa comum e na meta de liberalizar os fatores de produção para atingir um mercado comum. No entanto, a regulação do comércio de serviços e dos temas relacionados com o comércio, como a propriedade intelectual, as compras governamentais ou os investimentos, não se realizavam de acordo com os princípios liberais. Assim, no bloco rejeitava-se a liberalização indiscriminada nas áreas das telecomunicações, nos serviços financeiros e nas compras governamentais. (RUIZ, 2007)

O Protocolo de Colônia sobre Investimentos de 1994 permitia aos Estados membros reservarem aos cidadãos do Mercosul a propriedade dos meios de comunicação, a participação em atividades de intermediação financeira e as compras governamentais. Embora este protocolo nunca tenha sido ratificado pelos parlamentos nacionais, sua redação denuncia o objetivo de adotar um modelo bem distinto daquele negociado em outros foros como a ALCA.

Victor Sukup (2005) assevera que quatro das deficiências que confluíram no estancamento do Mercosul são as seguintes: a) a ideologia neoliberal predominante na Argentina, que impediu o desenvolvimento de qualquer estratégia industrial e de uma política exterior compatível com um projeto de integração regional, sustentado numa estratégia com forte conteúdo endógeno; b) a preferência por setores industriais tendentes a distorcer ainda mais o perfil da demanda ao privilegiar o consumo das camadas de maior renda da sociedade, como se tem evidenciado pela prioridade que se deu ao setor automotivo; c) a comum sobrevalorização das moedas, e d) a ausência de uma estrutura institucional eficiente.

Sobre esse último ponto, vale notar que quando de sua criação, o Mercosul foi dotado de uma estrutura institucional assaz simples, afinada com um exercício de integração nascente, necessitado de maior liberdade e margem de manobra para adequar-se a eventuais exigências e ajustar-se a possíveis constrangimentos. O Brasil temia também que o "estabelecimento de estruturas independentes e supranacionais no Mercosul limitasse a liberdade de atuação do país mais forte do bloco e o subordinasse a interesses e posições ditadas pelos países menores" (GONÇALVES, 2003, p. 19).

Com o passar do tempo e a superveniência de crises e contenciosos, ficou patente a insuficiência institucional, incompatível com quaisquer pretensões de fortalecimento e aprofundamento da integração. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul, por exemplo, previsto pelo Protocolo de Brasília de 1991, funcionava por meio de tribunais *Ad Hoc*, inexistindo qualquer órgão permanente que pudesse conferir maior segurança jurídica ao mecanismo.

Do ponto de vista normativo, o Protocolo de Ouro Preto de 1994 consagrou o princípio da consensualidade e o sistema de "vigência simultânea". Com isso, qualquer decisão só pode ser tomada com o voto afirmativo de todos os quatro sócios, além de se fazer

necessária a incorporação da norma por todos os Estados[6], como condição de sua entrada em vigor. Assim, basta um único membro não ter incorporado a norma a seu ordenamento jurídico interno, para ela não ter vigência para nenhuma das partes. Para Patrícia Luíza Kegel, "esse sistema reflete a opção por uma estrutura de caráter mais intergovernamental do Mercosul do que propriamente supranacional" (KEGEL, 2006, p. 33).

Mais preocupante, todavia, é a ausência de qualquer sanção prevista contra o Estado inadimplente na sua obrigação de incorporar a norma. Muitas vezes, a carência normativa do Mercosul decorre não da falta da norma em si, mas da não incorporação da mesma pelas partes. O Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços, por exemplo, assinado em dezembro de 1997 para promover a gradativa liberalização dos serviços, tema vital ao aprofundamento da integração, só entrou em vigor em dezembro de 2005, após a incorporação do mesmo por todos os Estados.

A recuperação do Mercosul passa, então, pelo "fortalecimento institucional do esquema de integração, apoiado num sistema de produção de regras críveis e previsíveis e, não menos importante, na criação de instituições tecnicamente competentes e com capacidade de iniciativa". (MARKWALD, 2005, p. 31), algo que vem sendo promovido nos últimos anos.

Outro problema crucial do Mercosul era a ausência de mecanismos para tratar as assimetrias existentes neste processo de integração. Este passivo gerou a percepção, especialmente nos dois sócios de menor tamanho, de que os beneficiários do processo de integração foram a Argentina e, especialmente, o Brasil. Paraguai e Uruguai reclamavam por terem pagado os custos de participar na união aduaneira sem obter maiores vantagens, devendo padecer ademais as causas externas negativas da crise do real e do default argentino, sem nem sequer existir uma instituição eficiente por meio da qual pudessem canalizar suas demandas. Criticava-se que o Mercosul levou-os a diminuir seu comércio com o resto do mundo sem as esperadas compensações

Aliás, o Brasil era tradicionalmente resistente à criação de um tratamento especial e diferenciado para as economias de menor desenvolvimento relativo, buscando preservar a todo custo os critérios de simetria e reciprocidade válidos desde a integração bilateral. (VAZ, 2002). Com a crise do Mercosul, a situação agravou-se e a participação agregada dos sócios

[6] A partir da incorporação da norma por todos os Estados, devidamente informada à secretaria do Mercosul, contam-se 30 dias para a entrada em vigor simultânea do dispositivo.

regionais nas compras externas do Brasil caiu consideravelmente, passando de cerca de 16%, em 1998, para aproximadamente 10%, em 2004. Percebe-se, então, que o Brasil não cumpriu o papel de "motor" das exportações dos parceiros menores, nem contribuiu para a diversificação de suas vendas externas (MARKWALD, 2005).

Em meados da década passada era corrente a resistência de Paraguai e Uruguai ao projeto Mercosul. A saída do bloco e a adesão a algum acordo com os Estados Unidos era alternativa seriamente aventada por diversos setores influentes nesses países. Em março de 2007, por exemplo, durante visita do presidente George W. Bush a Montevidéu, discutiu-se a conclusão de um Tratado de Livre Comércio (TLC) entre Uruguai e Estados Unidos[7], que acabou não se concretizando. No Paraguai, um dos principais candidatos à presidência do país nas eleições de 2008, o colorado Luis Castiglioni Joria, afirmava categoricamente que, se eleito, buscaria um acordo bilateral com os Estados Unidos, alegando que "não dava para esperar a burocracia da negociação bloco a bloco" [8].

A assinatura de acordos paralelos com terceiros países, à revelia do Mercosul, representa sempre um sério risco a ser considerado. A criação de preferências unilaterais que violem a essência da TEC, por exemplo, significaria um golpe duríssimo contra a já abalada união aduaneira do bloco, colocando em xeque todo o projeto integrador.

O tratamento do problema das assimetrias supõe um esforço conjunto para criar infraestrutura regional, rodoviária, energética e de telecomunicações que permita homogeneizar as condições econômicas e sociais, criando emprego regional e impactando em áreas e populações que são hoje marginais nas políticas nacionais. O Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), conforme será discutido abaixo, vem ganhando cada vez mais importância por apresentar projetos para sanar com esses e outros obstáculos (DELGADO e CHOJO, 2006, p. 129).

A consolidação da própria Tarifa Externa Comum constitui importante desafio para o bloco. Lançada em janeiro de 1995, a TEC sofre desde então com uma série exceções, consagradas em listas que já deveriam ter sido eliminadas. A contínua renovação das mesmas evidencia, contudo, a falta de compromisso com o aprofundamento da integração e a prevalência dos interesses individuais.

---

[7] O Uruguai exportava para os parceiros do bloco 55% do total de suas vendas externas em 1998, participação que caiu para apenas 26% em 2004. (MADURO e RIOS, 2006)

[8] *Brasil é alvo de candidatos paraguaios.* Folha de São Paulo, 16/02/2007.

Paralelamente, é preciso trabalhar na eliminação da dupla cobrança da TEC e na distribuição da renda aduaneira. De fato, a bi-tributação constitui grave problema, que encarece sobremaneira a entrada de produtos dentro do bloco e desagrada importantes parceiros comerciais. Esse foi, inclusive, um dos entraves à conclusão de um acordo de livre comércio com a União Européia no final de 2004. Parece razoável a necessidade de que bens importados, que tenham cumprido a política tarifária comum, recebam tratamento de produtos originários na oportunidade de sua circulação dentro do bloco[9].

Além das dificuldades no plano da TEC, há ainda setores excluídos da zona de livre comércio sub-regional, como o açúcar e a importante indústria automotiva, base, aliás, de boa parte do comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina. Na verdade, nunca houve livre circulação de automóveis e autopeças, verificando-se interesses divergentes entre os sócios, contrastando, de um lado, países com uma base produtiva já constituída e com perspectivas de ampliação e, de outro, países cuja demanda é atendida basicamente por importações. Na última década, a crise argentina, aliada aos déficits comerciais registrados pelo setor automotivo desse país em relação ao Brasil[10], introduziu novas dificuldades para a liberalização do setor.

Em junho de 2000, Brasil e Argentina firmaram um acordo automotivo que previa um regime de compensação válido até dezembro de 2005, na tentativa de manter uma situação de equilíbrio comercial entre os dois países[11]. Após essa data, deveria se buscar o início efetivo do livre-comércio no setor, fato que ainda não se concretizou, por resistência principalmente da Argentina.

Por último, vale destacar que um verdadeiro espírito integrador deveria suplantar quaisquer crises e rivalidades diplomáticas ou políticas entre os sócios. Nos últimos anos, contudo, tem se percebido o surgimento de questões que comprometem o bom relacionamento e a cumplicidade dos membros do bloco. Entre Brasil e Paraguai, por exemplo, têm sido freqüentes os conflitos e tensões na fronteira, decorrentes de operações[12] de controle e cerco

---

[9] Em agosto de 2010, com a aprovação do código aduaneiro do Mercosul, firmou-se acordo para eliminar a dupla cobrança da TEC no Mercosul progressivamente até 2019.

[10] O Brasil detêm, hoje, cerca de 50 % do mercado automotivo argentino.

[11] Inicialmente, foi estabelecido que para cada US$ 1,00 importado, um país poderia exportar US$ 1,6 para o outro. (Machado & Pessoa, 2006, p. 50).

[12] A "Operação Cataratas", por exemplo, iniciada na segunda quinzena de novembro de 2004 para reprimir a entrada de produtos piratas ou contrabandeados pela tríplice fronteira, provocou significativas reações de autoridades paraguaias, que acusaram o Brasil de querer desviar o foco de sua má administração e controle em áreas domésticas muito mais problemáticas, como os portos de São Paulo

ao contrabando, bem como em áreas rurais, envolvendo a posse de terras e a situação dos "brasiguaios", como aconteceu no início de 2012 na região de Ñacunday.

A chamada "crise das papeleras"[13], envolvendo Uruguai e Argentina, constituiu outro notório caso de polêmica entre vizinhos, tendo ganhado dimensão internacional com o encaminhamento do caso para a Corte Internacional de Justiça (CIJ).

É evidente que a recorrência dessas crises termina por abalar a credibilidade do próprio Mercosul, ainda que os contenciosos não estejam diretamente relacionados a dispositivos ou objetivos da integração.

2.2.3 O relançamento da integração

Nos últimos anos tem se percebido no Mercosul uma série de iniciativas, em grande medida idealizadas pelo Brasil, com vistas a promover uma revitalização da integração após o conturbado período que se sucedeu à desvalorização do real e à crise argentina.

Em 2002, por exemplo, assina-se o Protocolo de Olivos que introduz importantes alterações no mecanismo de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Brasília de 1991. Cria-se nesse momento um Tribunal Permanente de Revisão, encarregado de receber os recursos interpostos contra as decisões de primeira instância dos tribunais *Ad Hoc*. O novo órgão, sediado em Assunção, denota clara evolução institucional e visa a aperfeiçoar o mecanismo anterior, largamente desacreditado após casos de violação ou simples desconsideração das decisões proferidas[14].

Em 2003, o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva tomou posse no Brasil, prometendo priorizar "a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida" e revitalizar o Mercosul, entendido, acima de tudo, como um projeto político. Nesse sentido, a atuação brasileira voltou-se para a recuperação de uma visão mais ampla da integração, englobando aspectos preteridos nos anos 90 em virtude da centralidade assumida pela liberalização comercial entre Estados membros.

---

[13] A Argentina opunha-se à instalação de duas fábricas de papel e celulose no país vizinho, às margens do rio Uruguai, alegando motivações ambientais.

[14] Um caso paradigmático ocorreu em 1999, quando o Brasil recorreu ao mecanismo por conta das salvaguardas adotadas pela Argentina contra têxteis brasileiros. Apesar de ter saído vencedor na disputa, país foi obrigado a recorrer à OMC diante da negativa do vizinho em cumprir a decisão. (BAUMANN, 2001, p. 54)

O primeiro mandato de Lula (2003-2006) foi marcado pela continuidade com relação à política macroeconômica aplicada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nos dois primeiros anos, frente à chamada crise de credibilidade, o governo lançou mão de políticas monetária e fiscal altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, austeros regimes de metas de inflação e de políticas fiscais, com aumento da taxa básica de juros (Selic) de 25% para 26,5% em três meses (DINIZ, 2005).

Em 2002 e 2003, o Brasil obteve uma taxa de crescimento de 3,1% e 1,2%, respectivamente. Em 2004, devido ao contexto internacional favorável, o aumento do PIB chegou a 5,6 %, melhor resultado até então, desde o lançamento do Plano Real. Entretanto, dadas as políticas monetária e fiscal restritivas, o crescimento do PIB puxado pela demanda externa não se manteve e, em 2005, apesar das previsões de crescimento serem de 4,5% a 5%, o país cresceu somente 3%. Nos anos seguintes houve variações importantes, notadamente por conta da crise internacional. Em 2009 houve um decréscimo de 0,3% no PIB brasileiro, com forte recuperação em 2010 (6,9 %) e crescimento tímido nos anos seguintes 2,7 % (2011) e 0,9 % (2012)[15].

No tocante ao Mercosul, ficou claro que o aprofundamento do processo integrador dependeria de ações positivas, voltadas para a superação de assimetrias entre os sócios e para iniciativas de integração de cadeias produtivas. De maneira gradativa, o tratamento das assimetrias entre os países converteu-se, nos últimos anos, em um dos temas centrais da agenda do Mercosul. A ênfase dada a essa discussão atende a uma antiga demanda dos setores produtivos dos países de economias menores.

O Brasil revela uma renovada disposição em conferir tratamento especial e diferenciado aos sócios menores. Com efeito, os recorrentes protestos de Paraguai e Uruguai quanto ao caráter assimétrico do bloco e a inexistência de medidas de convergência, bem como o risco representado por eventuais acordos de livre comércio a serem firmados com os Estados Unidos da América, levaram o Brasil a buscar mecanismos de correção das desigualdades, conducentes a uma plena participação de todos os sócios no processo e nos ganhos da integração.

[15] Dados obtidos no site da CEPAL.

Prova disso, é o apoio e empenho brasileiros na aprovação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)[16], destinado a corrigir as assimetrias econômicas entre os países-membro do bloco. Os recursos do FOCEM, da ordem de US$ 100 milhões de dólares anuais, destinam-se a obras de infra-estrutura, aumento da competitividade das economias menores e promoção da coesão social. O Brasil é o maior contribuinte para o Fundo, respondendo por 70% do total dos recursos[17].

Ao receberem recursos do Fundo, os Estados devem arcar, individualmente, com uma parcela de 15% do valor total da execução do projeto, como contrapartida nacional. Segundo o artigo 22 da Decisão CMC 18/ 05, o FOCEM terá vigência de 10 anos a partir da data da primeira contribuição efetuada por um dos Estados Partes, o que ocorreu em 2007. Ao fim desse período, o montante global de recursos alocados pelo FOCEM será de quase US$ 1 bilhão. O Paraguai, principal beneficiário do Fundo, deverá receber mais de US$ 400 milhões no total. (DULCI: 2010, p. 71)

A estrutura, o regulamento e o funcionamento do FOCEM têm sido permanentemente aperfeiçoados desde 2007. O Conselho do Mercado Comum, por exemplo, aprovou decisão em julho de 2009 que estabelece, no âmbito das licitações de projetos com financiamento do FOCEM, a aplicação do tratamento nacional e da não-discriminação às ofertas e ofertantes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, de nacionalidade dos Estados Partes. Quando houver participação de empresas estrangeiras, dá-se preferência às do Mercosul.

A partir de janeiro de 2007 foram aprovados os primeiros projetos apresentados ao FOCEM, permitindo uma melhor resposta às demandas das regiões menos desenvolvidas do Bloco. O FOCEM contribui, ainda, para reforçar a estrutura institucional do Mercosul e para consolidar a integração em todas as suas dimensões, aumentando a competitividade das economias menores e das regiões de menor desenvolvimento relativo, e melhorando a infraestrutura física da região. O FOCEM, menos de quatro anos de funcionamento já contava com carteira de 36 projetos aprovados, que totalizavam US$ 1,08 bilhão, dos quais quase US$ 800 milhões constituíam recursos do próprio fundo. [18]

Os projetos do FOCEM têm ajudado a enfrentar os desafios decorrentes das assimetrias entre os membros do MERCOSUL, beneficiando áreas como transporte, energia,

---

[16] A decisão nº 18/05 do CMC aprovou o funcionamento e a constituição do FOCEM.
[17] A Argentina entraria com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com apenas 1% do total dos recursos do Fundo.
[18] http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-administracao-do-focem

habitação, saneamento ambiental, incentivos às pequenas e médias empresas, integração produtiva, educação. Dentre os projetos FOCEM, cabe destacar os seguintes:

Paraguai	**Mercosul Habitat -** Construção de 1400 casas populares em regiões de periferia do Paraguai. Parte da mão-de-obra utilizada é dos próprios beneficiários.
Paraguai	**Reabilitação e melhoramento de estradas -** Projeto para reforma e melhorar vias de acesso da Grande Assunção, região de grande densidade populacional. Estão sendo também asfaltadas vias de acesso em zonas rurais.
Paraguai	**Projeto de apoio integral a microempresas -** O projeto atua em três frentes: capacitação e assistência técnica a futuros empreendedores; ii) estímulo à associação empresarial entre diferentes setores; e iii) criação de um centro de informação microempresarial.
Uruguai	**Economia Social de Fronteira** – O projeto prevê apoio técnico e econômico para programas a serem desenvolvidos em áreas de fronteira. Estimulará a geração de empregos e a criação de redes econômicas entre as comunidades fronteiriças.
Paraguai	**Reabilitação de corredores viários** – Construção de pontes, recuperação de e estabelecimento de sinalização em corredores viários no país.
Uruguai	**Classificadores informais de resíduos urbanos** - Projeto de financiamento para o desenvolvimento de capacidades e infraestrutura com vistas ao melhoramento das condições de trabalho e à dignidade da atividade dos catadores de resíduos sólidos, residentes em localidades do interior do Uruguai.
Paraguai	**Sistema de água potável e saneamento básico em comunidades rurais e indígenas –** Projeto que visa à implementação e ao melhoramento de sistemas de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas em território paraguaio. O objeto é aumentar a expectativa de vida das populações e erradicar doenças provocadas pela precariedade das condições de vida.

Fonte: mercosur.int/focem[19]

Em 2004, durante Reunião de Cúpula realizada em Puerto Iguaçu, o presidente Lula propôs a criação de um Parlamento para o Mercosul, ideia que, na verdade, não era de todo nova, mas resultou da evolução institucional do bloco. Em 1991, o Tratado de Assunção previu a criação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), para representar os parlamentos nacionais e facilitar a implementação e o desenvolvimento do bloco. Ela foi constituída em setembro do mesmo ano, no âmbito da Segunda Reunião Parlamentar do Mercosul quando se manifestou pela primeira vez em documento a decisão de criar futuramente um Parlamento Regional.

O Protocolo de Ouro Preto, instrumento que definiu a estrutura institucional do Mercosul e lhe deu personalidade jurídica, conferiu à Comissão a função de acelerar a tramitação das normativas nos respectivos Poderes Legislativos e o papel de harmonizar as legislações nacionais. Formada por parlamentares designados por seus respectivos Estados, a Comissão dividia-se em Seções Nacionais, que atuavam dentro dos legislativos promovendo a análise e acompanhamento das normativas necessárias para viabilizar o diálogo interparlamentar, estabelecendo as bases políticas para a criação do Parlamento do Mercosul.

O Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta apresentaram em 2003 o Acordo Interinstitucional que destacava a necessidade de se reforçar a legitimidade democrática do Mercosul por meio da construção de um Parlamento Regional, que deveria representar a vontade dos povos do bloco.

Em 2004 foi assinada a Decisão nº 49/04 do CMC, chamada "Parlamento do Mercosul". Nesta oportunidade a CPC foi incumbida da tarefa de apresentar projeto de Protocolo Constitutivo para o Parlamento, assumindo a responsabilidade pelas ações necessárias para a instalação do novo órgão. Em 14 de dezembro de 2006, em Brasília (DF), em sessão solene do Congresso Nacional, com a presença de representantes de todos os Estados partes, o Parlamento do Mercosul foi constituído.

O órgão, com sede em Montevidéu, tem como principais objetivos a promoção e a defesa da democracia, o respeito à pluralidade e à diversidade cultural ideológica e política, a promoção de desenvolvimento sustentável com justiça social e a participação da sociedade

[19] http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id=#. Acessado em 18 de fevereiro de 2013.

civil no processo de integração. O Parlamento rege-se pela transparência da informação e das decisões, de forma a facilitar o envolvimento dos cidadãos. [20]

O Parlamento é composto por Mesa Diretora, comissões temporárias, especiais e permanentes, Secretaria Parlamentar, Secretaria Administrativa, Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social e por Secretaria de Relações Internacionais e Integração. Atualmente conta com diferentes comissões, variando de assuntos jurídicos e institucionais até o desenvolvimento regional sustentável. [21]

As sessões do Parlamento do Mercosul são públicas e têm caráter ordinário ou extraordinário. Ordinário, pois ocorrem ao menos uma vez por mês, e as sessões extraordinárias poderão ser convocadas por requerimento de parlamentares ou a pedido do Conselho Mercado Comum, tendo como principais competências a promoção de audiências públicas, o recebimento de petições de particulares, a elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos no bloco, entre outras. [22]

O Parlamento do Mercosul não produz decisões supranacionais, mas funciona como ponto de determinação de interesses coletivos e individuais, ao possibilitar local para a realização de debates e definição de políticas setoriais, e auxiliar também no processo de internalização de normativas. Cabe ao Parlasul elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais que visem a impulsionar a harmonização das legislações, desenvolver e aperfeiçoar a cooperação com os parlamentos nacionais, a fim de assegurar o bom funcionamento do processo integrador.

Já está marcada para 2014, inclusive, a realização da primeira eleição geral direta para a escolha dos parlamentares do bloco[23]. Em outubro de 2010 também se acertou a fórmula de representação proporcional atenuada com 18 deputados para Paraguai e também para o Uruguai, 26 para a Argentina e 37 para o Brasil, que já vigora desde 2011. A partir de 31/12/2014 a proporção será de 18 deputados para Paraguai e Uruguai, 43 para a Argentina e 75 para o Brasil.

O apoio à criação do Tribunal Permanente de Revisão pelo Protocolo de Olivos de 2002 e a proposta do Parlasul demonstram uma nova postura do Brasil em face da

---

[20] http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/147/1/secretaria/acerca_del_parlamento.html?seccion=2. Acessado em 20 de fevereiro de 2013.

[21] Idem

[22] Idem

[23] O Paraguai já escolheu os seus representantes pela via direta nas eleições gerais de 2008 e de 2013.

institucionalização do bloco. De fato, inicialmente, o Brasil mostrava-se reticente quanto ao aprofundamento institucional, defendendo estrutura mais simples, consoante com o momento ainda incipiente do processo integrador. Após a crise do Mercosul, todavia, o país passou a reconhecer a importância de maior institucionalização para a recuperação e fortalecimento do bloco.

Na visão brasileira, a melhora qualitativa e quantitativa das instituições levaria a um maior controle sobre os Estados, reduzindo o espaço para comportamentos desviantes, além de conferir ao processo integrador um "lastro de permanência", que garante à integração maior credibilidade junto à comunidade internacional. O Brasil parece finalmente reconhecer que a "virtude da leveza institucional no momento da bonança se transformou no vício da inoperância no momento da crise" (GONÇALVES, 2003, p. 19).

No tocante às assimetrias de competitividade com a Argentina, o Brasil tampouco se furtou de buscar entendimentos. Na verdade, fazia-se necessário resolver ou limitar o contencioso comercial com o país vizinho, de modo a livrar o Mercosul de significativa ameaça a sua credibilidade. Ao invés de acordos de preços ou restrições voluntárias às exportações (VERs), deveria buscar-se algum acordo bilateral que estabelecesse regras, prazos e condicionalidades claros e transparentes.

Sobre os mecanismos tradicionais, como as restrições às importações, assim se manifesta a economista Maria Fernanda Gadelha: "(...) nesses tipos de mecanismos não são especificados quaisquer procedimentos e critérios que possam ser alvo de questionamentos subseqüentes, no caso dos exportadores considerarem que a medida imposta não é justificada". (GADELHA, 2005)

Foi, então, dentro da lógica de criação de mecanismos institucionais mais eficientes para regular a relação comercial bilateral, que Brasil e Argentina acordaram em fevereiro de 2006 o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC)[24]. Esse instrumento propunha-se a restaurar a figura das salvaguardas no comércio entre os vizinhos, adotando de maneira clara e transparente critérios para sua aplicação. Assim, somente os empresários que representem, no mínimo, 35% do setor industrial do país podem requerer a aplicação do mecanismo. Da mesma forma, o MAC não permite o desvio de comércio, ou seja, o país que aplica salvaguardas contra determinado setor do vizinho fica proibido de aumentar as importações

[24] Criado pelo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 14, firmado entre Brasil e Argentina no âmbito da Aladi.

daquele mesmo setor provenientes de terceiros países. O acordo contempla, por fim, um prazo de 1 a 4 anos para a aplicação da medida, período em que o país importador deverá se reajustar, ampliando a competitividade dos setores defasados. Vale notar, contudo, que passados sete anos desde a aprovação do mecanismo, ele ainda não foi regulamentado, gerando críticas por parte do governo argentino.

Em janeiro de 2007, durante a Cúpula de Presidentes do Mercosul no Rio de Janeiro, Brasil e Argentina concordaram em adotar o peso e o real, em substituição ao dólar, nas trocas comerciais bilaterais. A medida teria por função reduzir os custos de transação nas operações de exportação e importação, diminuindo, ainda, o fluxo de dólares para os dois países, o que favoreceria a queda da moeda americana frente às moedas locais. Os grandes beneficiados com a simplificação do processo e a economia nas operações cambiais seriam, contudo, os pequenos exportadores de ambos os países. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) começou a vigorar entre Brasil e Argentina em outubro de 2008.

Paralelamente às iniciativas recentes que denotam um adensamento normativo e institucional, tem se percebido um processo de alargamento da integração em direção a países da Comunidade Andina (CAN). De fato, em dezembro de 2005, na Cúpula de Montevidéu, os quatro presidentes dos membros do Mercosul anuíram na entrada da Venezuela como sócio pleno, fato confirmado numa rápida negociação em Buenos Aires, em maio de 2006. A Venezuela deveria, em contrapartida, atender a determinadas condições, quais sejam: a plena adequação à Tarifa Externa Comum, a progressiva eliminação de tarifas para os sócios e a total incorporação do arcabouço jurídico e normativo do bloco (protocolos, decisões, resoluções). A efetivação da entrada da Venezuela como sócio pleno, que dependia apenas da aprovação do Protocolo de Adesão pelo congresso paraguaio, foi consumada em julho de 2012, um mês após a suspensão do país guarani do bloco, em função do golpe parlamentar contra o presidente Fernando Lugo [25].

O alargamento do Mercosul[26] responde em grande medida aos interesses do próprio projeto de integração, que desde o início esteve aberto a novas adesões. De fato, fortalece-se a noção de economia de escala, ampliando o mercado consumidor e a produção de riquezas[27],

[25] Na visão dos membros do Mercosul, o processo de impeachment sumário contra o presidente paraguaio feriu a ordem democrática por não ter assegurado o direito de ampla defesa, suscitando a aplicação da pena prevista no Protocolo de Ushuaia de 1998.

[26] Na Cúpula de Montevidéu em dezembro de 2011, o Equador manifestou oficialmente o desejo de iniciar o processo de adesão como sócio pleno ao Mercosul.

[27] Com a efetivação da entrada da Venezuela, o Mercosul passou a ter uma população aproximada de 270 milhões de habitantes e um PIB correspondente a 76 % das riquezas totais produzidas na América do Sul.

bem como se sinaliza para uma mais eficiente integração de cadeias produtivas. No caso de Venezuela e Bolívia[28], ademais, há o componente energético, fundamental para o aprofundamento de qualquer processo de integração.

Considerando, então, todas as iniciativas integradoras articuladas no âmbito do governo Lula, é possível singularizá-lo frente a seus predecessores e reconhecê-lo como o mais empenhado no aprofundamento e adensamento do projeto Mercosul.

De fato, seja ao propor e apoiar um tratamento privilegiado para os sócios menores, seja ao institucionalizar um mecanismo de correção de assimetrias com a Argentina, o Brasil evidencia, dentro de uma lógica de cooperação sul-sul, uma nova postura em relação ao Mercosul, muito mais afinada com a posição de líder e principal motor da integração.

Em 2003, ao analisar o Mercosul e suas perspectivas, o embaixador Botafogo Gonçalves concluía:

> "Ainda persiste uma "espécie" de déficit de liderança brasileira, inclusive na hora de reivindicar lealdade da Argentina e dos demais países ao espírito da integração, porque subsiste também nossa ambigüidade sobre se queremos ou não investir numa aliança estratégica de fato e arcar com os custos da coordenação com a Argentina. No caso do Mercosul em particular, falta-nos certa determinação e "precedência moral" para resolver definitivamente questões fundamentais como o comércio de açúcar ou a aplicação da defesa comercial intrazona porque, no fundo, falta-nos a convicção de que também de nossa parte nos adequaremos ao espírito e à norma de uma união aduaneira". (GONÇALVES, 2003, p. 25).

Dois anos mais tarde, ao fazer um balanço da política externa do governo Lula, a professora Maria Regina Soares de Lima percebe uma mudança na posição brasileira:

> "A política sul-americana do atual governo sugere que a diplomacia reconhece os custos da liderança regional, seja na concessão de benefícios materiais, como créditos especiais aos vizinhos, seja atenuando a arraigada tradição do "esplêndido isolamento" em relação aos assuntos domésticos dos vizinhos". (LIMA, 2005, p. 18).

Assim, a despeito das diversas dificuldades e desafios ao avanço da integração na América do Sul, o claro empenho demonstrado pelo Brasil e a disposição em ser o principal indutor do processo, arcando, inclusive, com eventuais ônus, permitem não apenas acreditar no futuro econômico e comercial do Mercosul, como também vislumbrar a superação de constrangimentos em direção a uma integração que abarque uma efetiva cooperação política e

[28] Em dezembro de 2012, durante a Cúpula de Presidentes do Mercosul e Estados Associados em Brasília, a Bolívia assinou o Protocolo de Adesão ao Mercosul, que agora deverá ser ratificado por todos os membros do bloco para entrar em vigor.

o estabelecimento de profundas ligações físicas e até culturais. A intensa aproximação entre Brasil e Argentina dos últimos vinte anos é prova clara de que a geografia pode e deve vingar-se dos momentos de indiferença, rivalidade ou tensão legados pela história.

O caminho para esse novo Mercosul, pautado em uma agenda mais dinâmica e plural, vem sendo trilhado nos últimos anos e passa necessariamente por um maior engajamento da sociedade civil nos temas e discussões mercosulinos. Nesse processo, aparecem iniciativas que extrapolam o Mercosul comercial e político em favor de um Mercosul social, com maior coordenação dos membros em temas sociais como direitos humanos, meio ambiente, previdência, saúde, cultura, educação, entre vários outros.

Num contexto político marcado pela ascensão de governos progressistas, comprometidos com o enfrentamento da pobreza e com o avanço da inclusão social, parece natural reconhecer uma integração mais ativa na dimensão social e capaz de atrair a atenção e interesse de atores sociais. Resta saber qual é o alcance da participação cidadã e a contribuição efetiva da sociedade civil dos membros para os rumos seguidos pelo processo integrador.

Essas questões serão debatidas no curso deste trabalho, fazendo-se, primeiro, já no próximo capítulo, uma análise do conceito de sociedade civil e a sua aplicação à realidade latino-americana e brasileira.

3. Sociedade Civil: conceito e características

O conceito de sociedade civil varia ao longo da história do pensamento político[29], sendo utilizado tanto de forma descritiva como de forma normativa; ora com sentindo positivo, ora com sentido negativo. A sociedade civil para os filósofos jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII, como Hobbes, Locke, e Kant possui sentido oposto ao conceito de sociedade civil comumente empregado pelo hodierno pensamento político. Nas abordagens dos filósofos jusnaturalistas a "sociedade civil" se contrapunha à "sociedade natural", sendo aquela empregada como sinônimo de sociedade política, de Estado. A sociedade civil (o Estado) surge do consentimento mútuo dos indivíduos em estabelecer um poder comum que lhes garanta alguns bens fundamentais como segurança, paz, propriedade e liberdade. Na sociedade natural esses bens são ameaçados por constantes conflitos, cuja resolução depende da autotutela. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004)

Ao longo do século XIX o conceito de sociedade civil emancipou-se do conceito de Estado, mas ficou reduzido ao conjunto de indivíduos em constante competição por interesses econômicos, à economia capitalista da sociedade burguesa e sua luta de classes. Na concepção de Marx, a sociedade civil se reduz à "sociedade burguesa". Com a revolução, o mercado e a sociedade civil-burguesa seriam abolidos juntamente com o Estado - instrumento político da classe dominante. (VIEIRA, 2005)

É no contexto do século XX, em razão das lutas por democracia nos Estados socialistas, em especial do leste europeu, e nos regimes ditatoriais na América Latina, que renasceu o conceito de sociedade civil. Esses processos históricos mostraram a força da união de setores muito diferentes da sociedade contra a atomização das formas de vida promovida pelos Estados autoritários. O resgate do conceito de sociedade civil apresentou-se na oposição "sociedade versus Estado". Esses movimentos sociais não visavam redefinir o Estado a partir de um outro princípio, mas a relação do Estado com sua sociedade. (VIEIRA, 2005)

No contexto latino-americano, foco do presente trabalho, o processo de democratização teve início a partir da mudança de comportamento dos atores sociais. Assistiu-se às novas formas de ação coletiva, movidas por laços de solidariedade e visando à

---

[29] Para uma análise histórica aprofundada sobre o conceito de sociedade civil ver*:* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 12ª ed. v.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2004. p.1206 -1211.

autonomia, ao florescimento de processos de deliberação através dos poucos espaços não vigiados pelo Estado autoritário, ao desenvolvimento de um espaço público político não estatal, isto é, a um processo de democratização levado a cabo pela sociedade até chegar às estruturas do Estado.

Com isso, as abordagens teóricas que reduzem a democracia apenas a procedimentos institucionais dominados pelas elites tiveram de ser revistas (BRESSER-PEREIRA, 2000) e as teorias econômicas dos grupos sociais[30], que reduzem a ação coletiva a um conjunto de indivíduos racionais auto-interessados, não explicam as novas formas de ação coletiva, os novos movimentos sociais, as novas formas de organizações da sociedade civil movidas por laços de solidariedade, em prol de interesses públicos. (VIEIRA, 2005)

Findo o processo de transição da ditadura para a democracia alguns atores sociais da "velha sociedade civil" desaparecem, outros repensaram seus objetivos em função da construção de novas identidades e novos atores despontaram na esfera pública política. (SORJ, 2007) Com o restabelecimento do Estado democrático o conceito indiferenciado de sociedade civil fundamentado na oposição "Sociedade versus Estado" perdeu seu conteúdo crítico.

Embora a sociedade civil latino-americana da fase ditatorial reunisse atores sociais muitos distintos entre si, como organizações religiosas, comunidades epistêmicas, partidos políticos, movimentos sociais, ONGs, sindicatos, movimento estudantil etc., foi percebida como "homogênea" ao apresentar um discurso único de contraposição ao Estado autoritário. "Os participantes deste segmento se reconheciam como parte de uma aliança de diferentes em função de um projeto político específico: democratizar o país". (SORJ, 2007: 61)

Imperativos sistêmicos também contribuíram para o desenvolvimento de uma nova sociedade civil latino-americana. O fim da Guerra Fria, o aprofundamento da globalização econômica e a implementação de políticas econômicas neoliberais contribuíram para o surgimento de uma sociedade civil latino-americana mais global, integrada a redes transnacionais de ativismo.

O fim da Guerra Fria significou a vitória do bloco ocidental e de seu sistema sócio-político-econômico: o capitalismo e a democracia liberal. Os países centrais e suas grandes corporações em consenso definiram as políticas a serem adotas pelos países periféricos para

---

[30] Refiro-me em especial à teoria da ação coletiva de MANCUR OLSON (1965).

dar seguimento ao projeto de implementação do liberalismo econômico em escala global, defendido como o melhor caminho para o alcance do desenvolvimento mundial por promover a eficiência, o aumento da produtividade e a melhor forma de alocação dos recursos escassos. Desregulamentação financeira, disciplina fiscal, liberalização comercial e privatização são algumas das medidas dispostas no receituário neoliberal que foram adotadas pelos países latino-americanos.

Esta nova fase do capitalismo é marcada pela retração da participação do Estado na regulação das atividades econômicas e na promoção dos direitos econômicos e sociais para seus cidadãos. Decisões político-econômicas que afetam a vida dos cidadãos passaram a ser tomadas não mais na esfera nacional, mas no contexto de organizações internacionais.

A liberalização econômica promoveu maior eficiência e o aumento dos fluxos comerciais. Todavia, ela revelou seus efeitos perversos: degradação ambiental, exclusão de grupos sociais, regiões e até mesmo países dos ganhos proporcionados pela globalização econômica. É neste contexto que proliferam as organizações não governamentais (ONGs). As ONGs visam atuar como uma "globalização de baixo", como um contrapoder aos efeitos perversos da autoritária "globalização de cima" [31], seja nos âmbitos nacional ou internacional. (FALK, 2000)

> "Assim, apenas uma reconstrução com base num modelo tripartite distinguindo sociedade civil tanto do Estado[32] quanto da economia tem a possibilidade de servir ao papel de oposição democrática desempenhado por este conceito nos regimes autoritários, bem como de renovar o seu potencial crítico nas democracias liberais" (COHEN e ARATO *apud* VIEIRA, 2005: 44-45)

Tendo em vista esse cenário histórico e político faz-se necessário um conceito de sociedade civil que dê conta de atores sociais que se auto-organizam com fins de preservar e fortalecer os laços de solidariedade social e autonomia frente ao poder administrativo do Estado e da lógica do mercado.

3.1 Os Atores da Sociedade Civil

---

[31] As expressões *"Globalization-from-above"* e *"Globalization-from-below"* são utilizados por Richard Falk para fazer referência à globalização econômica autoritária e à reação de uma sociedade civil global em expansão aos excessos e distorções da primeira.

[32] Habermas (1987) adota essa mesma lógica tripartite, que garante a autonomia da sociedade civil frente ao Estado e a emancipa da racionalidade econômica do mercado.

Como descrito na seção anterior, o conceito de sociedade civil tem variado de significado ao longo da história do pensamento político. Este conceito tem sido compreendido de forma distinta através de diferentes momentos históricos, espaços geográficos, perspectivas teóricas e convicções políticas. Sociedade civil é um conceito normativo na medida em que a realidade não é captada por um observador neutro e desengajado, ganhando sentido este conceito somente a partir de concepções normativas intersubjetivamente compartilhadas. Além disso, o seu emprego revela uma certa prescrição, uma desiderabilidade, condição esta necessária a uma teoria crítica com fins de emancipação e autonomia dos indivíduos e das coletividades. (BARBIERO e CHALOULT, 2003)

Segundo Jan Scholte (1999), para começar a definir a sociedade civil é importante destacar o que não é a sociedade civil. A partir desse esforço de começar a definir pela negação é possível afirmar que a sociedade civil não é o Estado e tampouco é o mercado.

A sociedade civil compreende um conjunto de pessoas reunidas através de organizações voluntárias para modificar normas tanto oficiais e legais, quanto normas sociais informais. A sociedade civil engloba uma diversidade de atores sociais: comunidades epistêmicas, associações comerciais, organizações comunitárias de base, órgãos de defesa do consumidor, grupos de cooperação para o desenvolvimento, organizações ambientalistas, sindicatos, fundações, grupos de interesse, associações profissionais, organizações feministas, associações juvenis, pacifistas etc. (SCHOLTE, 1999)

O conceito apresentado por Scholte (1999) reúne na esfera da sociedade civil tanto organizações caracterizadas pela lógica de interesses econômicos e particularistas, atuando como grupos de interesse, quanto organizações que defendem o interesse público, promovem ações de cidadania e se constituem como instância de crítica e controle do poder do Estado e do mercado.

Recorrendo à história, Habermas aponta a emergência de uma sociedade civil-burguesa livre do Estado no século XVIII. Nesse contexto, a classe burguesa, formada por industriais, comerciantes e banqueiros, opôs-se aos altos impostos, taxas, fixação de preços aplicados pelo Estado absolutista e lutaram por autonomia. A “sociedade burguesa” apropriou-se de forma crítica dos domínios antes reservados à aristocracia parasitária, como os salões, reuniões, concertos, cafés, literatura, arte etc. Surge daí um “público” formado por pessoas privadas. Uma esfera pública não estatal e crítica emergiu a partir de uma esfera pública literária, e, posteriormente, tornou-se uma esfera pública política.

A era liberal de institucionalização de direitos fundamentais pela sociedade civil-burguesa finda no final do século XIX. Evidenciando o aumento dos conflitos sociais entre capital e trabalho, em decorrência da expansão dos direitos fundamentais a todos[33] - como o sufrágio universal e a ascensão dos sindicatos e partidos dos trabalhadores - a sociedade civil burguesa uniu-se ao Estado, o qual expandiu seus poderes intervencionistas e passou a servir aos seus interesses. A esfera pública burguesa perdeu seu potencial crítico, tornou-se simples apêndice do Estado. (HABERMAS *apud* BARBIERO e CHALOULT, 2003)

A esfera pública não estatal de Habermas não é uma instituição, uma organização nem tampouco um sistema. Metaforicamente denominada de "foro", "palco" ou "arena", a esfera pública não estatal não é um espaço físico, mas uma rede comunicacional onde ocorrem processos de tomada de posições e decisões, a negociação de definições para os problemas sociais do mundo da vida, a formação da opinião pública.

Na esfera pública não há a urgência na obtenção de consensos. Os consensos são obtidos gradualmente através do "agir comunicativo". É a partir da interação dos atores voltados para o entendimento que a esfera pública se reproduz. Quando a esfera pública não se limita a um espaço de interações simples, mediadas pela linguagem, ela se torna uma "arena" onde se luta por influência, transforma-se em um "palco" onde os "atores[34] nativos" ou "atores aproveitadores" procuram influenciar uns aos outros, assim como o "público de leigos" e a "galeria".

A sociedade civil compreende organizações formadas por pessoas privadas, que agem comunicativamente orientadas ao entendimento, captando e transferindo os problemas sociais oriundos do mundo da vida para a esfera pública política, espaço onde ocorre o processo de formação da opinião pública. Todavia, as decisões para os problemas sociais do mundo da vida competem somente à "galeria" – sistema administrativo, judiciário e parlamentos. A sociedade civil é um ator "nativo", na medida em que não somente utiliza a esfera pública para influenciar o sistema político, mas participa da reprodução e proteção dos fluxos comunicacionais dessa rede. Os "atores aproveitadores" (grupos de interesse, por exemplo) compreendem aqueles atores que agem estrategicamente, ocupam uma esfera

---

[33] A palavra "todos" se refere ao voto universal masculino. As mulheres somente tiveram seus direitos fundamentais reconhecidos, como o direito ao voto, nos fins do século XIX e início do século XX.

[34] Habermas emprega a palavra ator nesse contexto não somente em sentido social (ator social), mas também em sentido de ator teatral.

pública já constituída visando aproveitar-se dela para influenciar a "galeria". (Habermas, 2003)

> "Para saber se os atores se contentam em utilizar uma esfera pública já constituída ou se participam ativamente na reprodução das suas estruturas, é necessário observar se eles são sensíveis às ameaças que envolvem os direitos de comunicação, e se estão dispostos a ir além da defesa dos próprios interesses, levantando barreiras contra formas camufladas ou escancaradas de exclusão e de repressão de minorias e de grupos marginalizados. Para os movimentos sociais, é questão de vida ou morte encontrar formas solidárias de organização e esferas públicas que permitem esgotar e radicalizar direitos e estruturas organizacionais existentes". (HABERMAS, 2003, p. 109)

O conceito de sociedade civil resgatado pelos teóricos a partir dos processos de redemocratização na América Latina e no Leste europeu não mais se confunde com a "sociedade civil-burguesa". Entretanto, a sociedade civil não engloba toda a dimensão social fora do Estado e do mercado. O conceito de sociedade civil não compreende todo o mundo da vida, sendo apenas uma de suas dimensões. A sociedade civil é formada por organizações livres, emancipadas das lógicas instrumentais tanto do Estado quanto do mercado, que perseguem temas de interesse público – culturais, humanitários etc. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. (HABERMAS, 2003)

Além disso, a sociedade civil capta os problemas sociais que transbordam no mundo da vida e os problematiza na esfera pública política. Todavia, não basta somente identificar os problemas sociais é preciso dramatizá-los, torná-los de interesse público, apresentar novas informações, desconstruir falsos argumentos, propor boas argumentações e soluções, reinterpretar valores. Cumpre influenciar os outros "atores" (partidos políticos, o "público" de pessoas privadas leigas, a mídia etc.) a reconhecê-los e convencer a "galeria" (governo, judiciário, parlamento) a colocá-los em sua agenda e, principalmente, resolvê-los.

Reconhece-se, contudo, que a influência pública e política exercida pela sociedade civil tem de passar pelos processos institucionais democráticos para que possa atingir a legislação e, assim, legitimar as decisões do sistema administrativo. Nesse sentido, a defesa da democracia deliberativa não deve ser entendida como a superação ou deslegitimação das instituições representativas, mas como um processo de fortalecimento da democracia representativa. (HABERMAS, 2003)

É uma tendência nos movimentos sociais contemporâneos o exercício de uma "política dual" A sociedade civil persegue objetivos defensivos e ofensivos simultaneamente. Ela garante a reprodução e proteção das estruturas comunicacionais do mundo da vida (movimento defensivo) e expõe na esfera pública política os problemas sociais que transbordam no mundo da vida, buscando influenciar o governo, parlamentos e judiciário a percebê-los e resolvê-los (movimento ofensivo). (HABERMAS *apud* COHEN e ARATO, 1992)

Vale dizer, inclusive, que para Habermas estariam excluídos da sociedade civil os sindicatos. Segundo o autor, embora surjam a partir da sociedade civil, esses atores estão diretamente vinculados à lógica instrumental-estratégica do mercado, à busca do lucro. (HABERMAS, 1987).

> "Os atores que se ancoram mais fortemente na sociedade civil dependem do apoio de "protetores" que arranjam as fontes necessárias em termos de dinheiro, organização, de saber e de capital social. Todavia, os protetores "que compartilham as mesmas idéias" não prejudicam ipso facto a neutralidade das capacidades de seus titulares". (HABERMAS, 2003, p. 108)

Na verdade, não é possível um modelo universal e estático de sociedade civil, que descreva todos os seus papéis, objetivos e interesses, assim como uma delimitação cartesiana dos atores que a compõem. A sociedade civil na Europa é distinta da sociedade civil na América Latina. As "sociedades civis" se reinventam, reconstroem suas identidades a partir das diferentes experiências históricas vivenciadas pelas sociedades onde se inserem.

> "Em lugar de procurar um modelo universal de sociedade civil é preciso reconhecer que existem **sociedades civis**. As raízes históricas da formação do estado e das tradições políticas nacionais e os modos como o conflito social é organizado, esses são os elementos que definem o lugar específico e o significado da sociedade civil em contextos nacionais diferentes. Um conceito de sociedade civil separado dos diferentes contextos sociais e históricos precisa ser minimalista". (SORJ, 2005, p. 8)

Nesta pesquisa, adota-se, contudo, um conceito mais amplo e flexível de sociedade civil, com vistas a melhor aferir a mobilização e participação de diversos atores sociais no seio do Mercosul. Serão incluídos, portanto, todos os atores ou organizações sociais que atuam guiados por um objetivo comum e que interagem com os atores das esferas pública e privada, como, por exemplo, organizações comunitárias e de base; ONGs; fundações privadas (relacionadas a sociedades filantrópicas); associações empresarias; sindicatos e organizações de trabalhadores; associações profissionais e estudantis; associações culturais e esportivas; cooperativas; instituições educativas, colégios, universidades sem fins lucrativos; organizações religiosas, entre outras. (ALEMANY e LEANDRO, 2006)

.

3.2 O relacionamento Estado - Sociedade Civil na América Latina: da ditadura à redemocratização.

> "A análise das sociedades não deve ser baseada em definições a priori, mas no entendimento dos contextos sociais e modos como os atores sociais procuram fazer avançar suas próprias definições diferentes de quem faz parte da sociedade civil e qual o seu papel. **Sociedades civis não são fenômenos predeterminados: elas são o que os atores sociais fazem delas**.[35] Ao fazê-lo, participam na formação das percepções dos cidadãos sobre o sistema político, sublinhando algumas opções e menosprezando outras. No entanto, a análise não deve ser reduzida a apenas compreender os confrontos simbólicos, mas deve também incluir os recursos humanos, organizacionais, políticos e econômicos que a luta pelo significado mobiliza". (SORJ, 2005: 19)

A partir de uma análise histórica da América Latina pode-se evidenciar formas de solidariedade social e espaços de deliberação já nos séculos XVIII e XIX, à margem dos Estados oligárquicos. Entretanto, é no século XX, principalmente a partir das experiências ditatoriais vivenciadas entre as décadas de 60 e 80, que associações civis se politizaram e novos atores políticos emergiram articulando um discurso em defesa de direitos fundamentais. No presente trabalho, a luta da sociedade contra os governos militares ditatoriais será considerada a época do surgimento da "sociedade civil latino-americana" em busca de autonomia e do direito ao exercício pleno da cidadania.

Com o restabelecimento do Estado democrático, o papel da "sociedade civil latino-americana", seus atores e seu relacionamento com as instituições estatais ganharam novos contornos.

3.2.1 A relação Estado-Sociedade Civil durante as ditaduras militares

O relacionamento entre o Estado e a sociedade civil durante os governos ditatoriais foi marcado pela oposição "Estado *versus* sociedade". O golpe de Estado promovido pelos militares visava, na perspectiva de seus idealizadores e apoiadores[36], conter a ameaça dos grupos movidos por ideologias consideradas subversivas. Em nome da segurança nacional recorreu-se ao terrorismo de Estado: os direitos políticos foram extintos e as liberdades civis

---

[35] Destaque dado pelo autor da citação.

[36] Entre os principais apoiadores dos golpes militares nos países latino-americanos estavam os Estados capitalistas ocidentais, como os EUA, as elites econômicas, setores da imprensa e a cúpula da Igreja Católica. Todavia, vale ressaltar que alguns partidos políticos, como certos setores do Justicialismo na Argentina e da UDN no Brasil e segmentos da classe média também apoiaram o golpe. Logo ficou claro, contudo, que o projeto dos militares era reconstruir a sociedade sobre bases diferentes, implantar a "ordem" sobre a "indisciplina" política e sindical.

violadas. Em defesa dos direitos civis e políticos que foram cerceados observou-se a politização dos atores e organizações sociais, o surgimento de novas formas de organização política, o florescimento de uma sociedade civil latino-americana.

Nesse contexto a sociedade civil latino-americana era formada por atores sociais com ideologias muito distintas, como estudantes, sindicalistas, militantes políticos, familiares e amigos das vítimas, grupos religiosos, artistas, movimentos sociais, jornalistas, advogados, grupos de esquerda, acadêmicos, líderes comunitários e sociais etc. Apesar da heterogeneidade dos atores que compunham a "velha sociedade civil latino-americana", ela foi vista como homogênea e virtuosa. Embora o conceito indiferenciado de sociedade civil, fundamentado na oposição "Estado vs. sociedade" fosse incorreto, ele se justificava politicamente. Esses diferentes atores sociais buscavam fundamentalmente o mesmo objetivo: resgatar os direitos políticos e as liberdades civis, democratizar o país. Segundo Sorj, a oposição "Estado versus sociedade", utilizada pelos atores da sociedade civil latino-americana em sua luta democrática, era sociologicamente incorreta porque os governos militares encontravam sua base de apoio em alguns setores da sociedade. (SORJ, 2007)

Na Argentina, um novo tipo de organização ganhou destaque na luta democrática da última fase ditatorial: as associações em defesa dos direitos humanos. Os incipientes grupos armados de esquerda foram rapidamente neutralizados pelo terrorismo de Estado levado a cabo pelo regime militar. Essas associações eram formadas por parentes de desaparecidos, amigos e ativistas políticos. (MORENO, 2002).

No Brasil, esses novos tipos de associações, que deram origem ao que contemporaneamente correspondem às ONGs, estiveram voltadas às questões sociais do campo e das cidades e desempenharam um papel secundário na luta democrática travada em uma esfera pública não estatal onde os movimentos estudantis e os grupos armados clandestinos de esquerda tiveram maior peso. (LANDIM, 1998)

Foi somente na década de 80 que essas associações ou "instrumentos para lidar com as necessidades externas" foram se institucionalizando, construindo uma identidade comum, buscando reconhecimento público e reivindicando o papel de protagonistas no espaço público político e, assim, se identificaram como ONGs. (LANDIM, 1998)

Na Argentina as associações de direitos humanos surgiram da necessidade de documentar, investigar, impedir novos "desaparecimentos" e restituir os direitos civis e políticos.

> "A origem incipiente desta nova sociedade civil nos cantos obscuros da experiência autoritária no regime militar denominado Processo de Organização Nacional (1976-1983) contou com o apoio de alguns poucos, mas fundamentais, doadores estrangeiros, que cumpriam sua tarefa respeitando a agenda das organizações que apoiavam, em muitos casos correndo riscos pessoais junto com elas". (IPPOLITO-O'DONNELL, 2010, p. 20)

As redes transnacionais de ativismo em direitos humanos estabelecidas a partir da última experiência ditatorial na Argentina são um exemplo de sucesso de intercâmbio. Na Argentina associações em defesa de direitos humanos documentavam informações sobre os "desaparecidos" e promoviam investigações. Essas informações eram transmitidas para as organizações não-governamentais internacionais (ONGIs). De posse dessas informações as ONGIs as repassavam para os governos de Estados democráticos e com grande influência na política internacional, assim como para organizações internacionais. Além disso, estas ONGIs instavam esses atores políticos a pressionarem o Estado violador a modificar sua postura ditatorial em relação aos seus cidadãos. Esse ciclo é conhecido como "efeito bumerangue". (KECK e SIKKINK, 1998)

O papel fundamental desempenhado pelas diferentes organizações da sociedade civil latino-americanas no contexto ditatorial foi lutar pela democratização das instituições estatais, resgatar as liberdades civis e políticas cerceadas e violadas pelos governos ditatoriais em nome da "segurança nacional". Isso não quer dizer que outros objetivos não estavam sendo perseguidos, como a luta por direitos sociais e econômicos. Todavia, em um contexto onde os direitos fundamentais estão proscritos e o terrorismo de Estado se faz presente, sobre pouca margem de manobra para movimentos mais ofensivos por parte da sociedade civil em busca de justiça social.

3.2.2 A sociedade civil na transição democrática

O período denominado de transição democrática[37] foi marcado, de um lado, pela forte crença nos valores democráticos e, de outro, pelo temor por novos golpes de Estado. Um forte espírito participativo dominou a sociedade civil argentina para evitar as tentativas de golpe de Estado promovidas durante o Governo de Alfonsín (1983-89). Esse mesmo espírito

[37] O período tratado no presente trabalho como transição democrática compreende o contexto que se estende do fim do regime ditatorial-militar para um regime liberal-democrático, que no Brasil ocorreu durante o governo de Sarney (1985-1990) e na Argentina sob o governo de Alfonsín (1983-1989). Período marcado pelo restabelecimento do Estado de Direito, com a elaboração de cartas constitucionais e a realização de eleições livres.

pôde ser notado no forte apoio da sociedade daquele país ao julgamento das juntas militares que promoveram o terrorismo de Estado. (IPPOLITO-O'DONNELL, 2010)

A democratização das instituições estatais foi resultado de um processo iniciado a partir da mudança de comportamento dos atores sociais: desenvolvimento de novas formas de ação coletiva e de um espaço de deliberação a partir da participação e politização dos atores sociais.

É no contexto da democratização do Estado, década de 80, que a noção de cidadania emergiu e foi redefinida pelo trabalho de atores políticos e sociais e da academia. O resgate da noção de cidadania e de sua conexão com a luta democrática não se baseava meramente na igualdade de direitos no sentido clássico e liberal. A noção de cidadania foi reconhecida pelos atores políticos e sociais como uma variável importante não somente na luta contra a pobreza e a exclusão, mas como um instrumento para alargar a concepção dominante de política e democracia na região. (DAGNINO, 2005)

Os atores da sociedade civil se apropriaram da noção de cidadania de Marshall[38] e a redefiniram em diferentes dimensões e combinações. A organização de diferentes atores em torno da busca pelo reconhecimento e extensão de direitos contribuiu para uma concreta extensão e aprofundamento da democracia na região, além de servir como princípio conector desses diferentes atores em busca de direitos específicos. A redefinição da noção de cidadania era ao mesmo tempo uma luta geral (alargar a democracia) e específica (reconhecimento de direitos específicos).

Dagnino (2005) ressalta que o aspecto fundamental dessa redefinição do conceito de cidadania transcendeu a dimensão clássica de direitos da noção de cidadania liberal. Na concepção liberal de cidadania o indivíduo tem o direito de acesso, inclusão ou pertencimento a um sistema político já constituído. Em alguns países da América Latina a redefinição da noção de cidadania foi além da ideia de inclusão como membro da sociedade, alcançando a dimensão do direito de participação na (re)definição da sociedade e de seu sistema político.

A discussão sobre o papel da sociedade civil para a promoção da democracia tornou-se tema recorrente nos círculos acadêmicos. A visão de muitos acadêmicos, intelectuais e líderes políticos era permeada por um forte otimismo a este respeito. O melhor mecanismo para evitar o retrocesso de governos autoritários era estimular a criação de mais organizações

---

[38] Marshall (1967), em sua obra clássica intitulada *Cidadania, Classe Social e Status*, define a cidadania como um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais), emergindo na sociedade capitalista do século XX.

da sociedade civil, e, consequentemente, resguardar e melhorar a qualidade da democracia. Era preciso aumentar participação da sociedade civil nos assuntos públicos, nos processos de deliberação e formulação de políticas públicas, ou seja, redefinir a relação das "sociedades civis" com o Estado e, em decorrência, com o sistema político[39].

A maior presença de organizações da sociedade civil não promove ou melhora automaticamente a democracia. As "sociedades civis" se reinventam, reconstroem suas identidades a partir da interação com outros atores sociais, a partir das diferentes experiências históricas, não são naturalmente boas ou más. Na próxima seção analisa-se como tem sido construído o relacionamento entre os principais atores das sociedades civis latino-americanas – as ONGs – com o Estado no pós-democratização e se este relacionamento tem sido construtivo com vistas a "democratizar a democracia" na região, para a consolidação do projeto democrático delineado nos anos 80.

3.2.3 O relacionamento Estado-Sociedade Civil na América Latina no pós-democratização: protagonismo das ONGs

Como já referido na seção anterior, na década de 80 um projeto político democratizador foi iniciado pela sociedade civil latino americana. O restabelecimento das liberdades fundamentais permitiu às organizações da sociedade civil desempenhar "movimentos mais ofensivos" em direção das instituições estatais e também do mercado. Redefinição da noção de cidadania e luta pelo reconhecimento e expansão de direitos fazem parte desse projeto de democratização da sociedade. Neste contexto surgiram ONGs envolvidas com esse projeto político democratizador, articulando discursos de direitos, expondo na esfera pública política os problemas sociais que transbordam no mundo da vida e buscando influenciar o governo, parlamentos e judiciário a percebê-los e resolvê-los.

A implementação das reformas neoliberais significou o início de uma disputa política entre projetos políticos distintos. O projeto político neoliberal defende um Estado mínimo, disciplina fiscal, redução das garantias sociais e econômicas, privatização etc., isto é, se contrapõe ao projeto democratizador iniciado na década de 80, que implicava na expansão de direitos. De acordo com Dagnino, a década de 90 é marcada por uma "confluência perversa"

---

[39] Este é um questionamento fundamental do presente trabalho, especificamente no tocante às políticas voltadas para a integração.

entre esses projetos políticos. A perversidade se apresenta no fato de que ambos os projetos políticos requerem uma sociedade civil ativa, mas para objetivos opostos. (DAGNINO, 2004)

O avanço do projeto político neoliberal necessitou da redefinição dos significados de cidadania e de sociedade civil. A cidadania se reduz à integração individual ao mercado como consumidor e produtor. Os direitos conquistados na década de 80 se tornaram entraves à modernização e ao progresso. O tratamento das questões sociais foi relegado à esfera da moral individual, da filantropia e da caridade. A participação política, que é o elemento central do projeto democratizador da década de 80, foi privatizada e reduzida às ações de caridade. A sociedade civil passou a ficar restrita às ONGs, evitando-se a interlocução com movimentos sociais e organizações de trabalhadores para impedir a politização do debate. A despolitização dessas noções é um elemento fundamental para a manutenção do projeto político neoliberal. (DAGNINO, 2004)

Dagnino (2004) afirma que o relacionamento entre o Estado e as ONGs é o campo exemplar para a observação dessa confluência perversa entre projetos políticos antagônicos. Por serem dotadas de capacidade técnica e inserção social, as ONGs se tornaram as parceiras preferenciais dos Estados, dentre os vários interlocutores da sociedade civil . São vistas como organizações ideais para a transferência de algumas de suas responsabilidades, principalmente em matéria de questões sociais. Observa-se um processo de “onguização da sociedade civil”, fomentado pelo mercado, organizações internacionais e Estados com a finalidade de transferir para as ONGs a responsabilidade por funções outrora desempenhadas pelos Estado.

O retorno do Estado democrático veio acompanhado pela maior aproximação entre Estado e sociedade civil. A sociedade civil passou a participar mais dos assuntos públicos e o Estado a estabelecer parcerias com atores da sociedade civil. Embora essa aproximação gere alguns frutos positivos, desafios também emergem e impedem o fortalecimento da democracia na região. Analisar os desafios que decorrem dessa aproximação tem fundamental importância para melhorar a qualidade da democracia na América Latina. É fundamental, ainda, superar a tentação das concepções polares, que tendem a satanizar as ações estatais e a idealizar os atores sociais.

Conforme mencionado anteriormente, a adoção das medidas neoliberais do Consenso de Washington pelos Estado latino- americanos, como a Argentina e o Brasil, significou a retração desses Estados na provisão de direitos sociais e econômicos. As ONGs passaram a ocupar os espaços vazios deixados pela retração do Estado de bem-estar social.

A ONGs de *advocacy* são as que se mantiveram mais próximas do "espírito" demandador do Estado e crítico do modelo político e econômico da "velha sociedade civil" da luta democrática. Ela compreende um conjunto distinto de atores, grupos identitários articulados em busca de direitos: grupos étnicos, feministas, negros, homossexuais etc. (SORJ, 2007). Esse autor reconhece, contudo, que com a democratização, a sociedade civil latino-americana se fragmentou e diversificou em grupos identitários que expressam os valores ou "dão voz" a setores sociais da sociedade, não a toda sociedade.

Ao estudar casos sobre a participação da sociedade civil na definição de agendas e de negociação de políticas públicas no Brasil, Dagnino observou que o processo de abertura de espaços para a participação da sociedade civil não é linear, mas contraditório e fragmentado[40].

Segundo Sorj (2010), em vários países da América Latina a emergência de grupos identitários com demandas de políticas públicas, normalmente articulados em ONGs, veio acompanhada da cooptação pelo Estado dessas organizações, ao invés de se estabelecer um diálogo legítimo entre estes atores. Os dirigentes dessas organizações passaram a ocupar cargos no governo, canalizando recursos públicos para o seu público-alvo e produzindo uma dupla deformação: de um lado, quando o Estado coopta seus representantes, as ONGs perdem sua autonomia e independência, que são fundamentais à denúncia, demanda e poder de influenciar as decisões do Estado. De outro lado, o Estado é deformado pela sociedade civil quando a abertura à participação da sociedade civil se transforma em instrumento para práticas clientelistas.

Outra problemática que emerge da abertura de espaços para maior participação da sociedade civil é o formato institucional dos fóruns de interlocução entre o Estado e as organizações da sociedade civil: Quem pode participar? Como ocorre esta participação? A abertura não deve significar a responsabilidade das instituições estatais de determinarem discricionariamente quem tem o direito de participar da interlocução. Faz-se necessário definir um formato institucional para regular que representantes podem participar, observando-se critérios públicos e transparentes, evitando-se assim uma participação da sociedade civil "por convite". (DELAMAZA, 2010).[41]

---

[40] Esse fenômeno será percebido também na análise da participação social no Mercosul nos capítulos 3 e 4.
[41] Isso também será um obstáculo à efetiva articulação de um espaço público no Mercosul, conforme será visto no capítulo 4.

O cenário produzido pela confluência perversa é um campo minado, onde os atores da sociedade civil, inclusive as ONGs comprometidas com o projeto democratizador iniciado na década de 80, se sentem iludidos e enganados ao estabelecerem "parcerias cidadãs" que, na prática, envolvem atores comprometidos com projetos antagônicos ao projeto de democrático. (DAGNINO, 2005)

> "A ideia de compartilhar um projeto politico de participação e democratização pode ser ampliada para permitir um melhor entendimento do recorrente elemento citado em diversos estudos: a existência de indivíduos em posições centrais dentro do aparelho de Estado que se engajam individualmente nos projetos de participação. Esse engajamento é visto por setores envolvidos da sociedade civil como um elemento determinante na implementação bem sucedida de várias experiências. [42]" (DAGNINO, 2002, p. 12)

Para Domingues (2009), o entendimento do papel e da atuação dos atores sociais a partir dos anos 80 na América Latina impõe o reconhecimento de uma nova realidade, característica da terceira fase da modernidade. [43]

> "Nesta terceira fase da modernidade, com mais pluralismo social e a liberdade de indivíduos e coletividades ampliada por processos mais profundos de desencaixe, resultando numa sociedade muito mais complexa, na qual ademais a participação tornou-se uma necessidade vital, tão somente uma forma complexa de solidariedade poderia gerar integração social." (DOMINGUES, 2009, p. 193)

A América Latina tem revelado desde o final dos anos 80 um fenômeno que conjuga o enfraquecimento de movimentos sociais tradicionais, como os sindicatos, em função da superação de um regime de acumulação intensivo, quase fordista, e a introdução de uma nova realidade marcada pelo avanço do trabalho informal e até dos índices de desemprego, num contexto de aplicação de reformas econômicas (neo)liberais.

> "A intensa automação – gerando desemprego crescente – e a flexibilização do mercado de trabalho, resultante da forte tendência à terceirização, levaram as redes sindicais a uma posição defensiva da qual não mais puderam sair. A perda progressiva de postos de trabalho e renda (...) em setores amplos e paradigmáticos como o automotivo e o bancário, encurralou os movimentos sindicais." (DUPAS, 2005, p. 193)

---

[42] Tradução nossa.

[43] Domingues (2009) mostra como nas duas primeiras fases da modernidade uma homogeinização da sociedade foi o ponto de partida para a promoção da solidariedade entre os atores sociais. Na primeira fase, os direitos e um Estado supervisor respondiam pela solidariedade social, cabendo a responsabilidade aos indivíduos. Na segunda fase, há uma troca de papeis, com a cidadania cumprindo o objetivo de promover a solidariedade social e o Estado, numa posição muito mais central, tomando para si a responsabilidade.

Em paralelo, reconhece-se o aparecimento de uma cidadania excessivamente rarefeita para prover soluções para a construção identitária e para as práticas sociais (DOMINGUES, 2009). Há uma pluralização e complexificação da realidade social, com o surgimento de coletividades inteiramente novas.

> "A heterogeneidade, o pluralismo, a fragmentação, o hibridismo vieram para ficar e deslocaram a preocupação anterior da modernidade com a homogeinização e uma superação unilinear do passado (a tradição), que agora perdura não como uma relíquia a ser descartada, mas antes como um elemento vivo a ser integrado sem pôr de lado seu aspecto diferencial." (DOMINGUES, 2009, p. 153)

A dificuldade do Estado para atender as demandas e integrar as diversas identidades de grupos sociais plurais e heterogêneos resulta numa realidade social fragmentada em diversos países da região. "O individualismo, além disso, tem sido um elemento-chave das ideologias liberais modernas e é responsável em certa medida por essa ruptura no tecido recente da solidariedade na América Latina." (DOMINGUES, 2009, p. 155)

Na Argentina e no Brasil, na década passada, com a subida ao poder de lideranças ligadas a grupos de esquerda ou a movimentos populares nos países latinos americanos, observou-se um otimismo na possibilidade de abertura de espaços para a participação da sociedade civil nos assuntos públicos[44]. Na Argentina especificamente, com a eleição de Kirchner, que se autodenominava de centro-esquerda, novos espaços foram abertos à participação da sociedade civil. Essa abertura trouxe algumas iniciativas positivas, como a criação de Conselhos Consultivos de Política Social.

A maior aproximação entre a sociedade civil e o Estado gerou, contudo, desafios, como a cooptação de líderes de importantes de organizações da sociedade civil naquele país, e o uso do Estado para práticas clientelísticas. Um exemplo emblemático envolveu a transferência sem transparência de recursos públicos para ONG Mães/Avós da Praça de Maio, um dos pilares da atual sociedade civil argentina, símbolo da luta democrática.

Além de cooptação material, a cooptação simbólica, mediante a absorção de líderes de ONGs e movimentos sociais, se faz presente. Um bom exemplo foi a nomeação do líder do "movimento piquetero"[45] para a Subsecretaria de Terras para o Hábitat Social com a

---

[44] O alcance dessa maior participação social (especificamente no âmbito do Mercosul) a partir da ascensão de governos progressistas será alvo de questionamento na análise do capítulo 4.

[45] São denominados de "piqueteros" os integrantes do movimento sindical argentino surgido a partir da união de trabalhadores desempregados na década de 90, devido à grave crise econômica que assolou o país. Essa crise

finalidade de cooperar com o governo Kirchner. Essa nomeação provocou controvérsias e gerou algumas dissidências no próprio movimento, que acabou sofrendo certo desgaste diante da opinião pública argentina. (IPPOLITO-O'DONNELL, 2010)

No Brasil, a ascensão de Lula à presidência foi também marcada por forte otimismo em relação à maior participação da sociedade civil. A experiência bem sucedida do Partido dos Trabalhadores na abertura de canais de interlocução com a sociedade civil iniciou-se em 1989 com a implantação do programa "Orçamento Participativo" na cidade de Porto Alegre, governada por um representante desse partido. De fato, novos canais de interlocução foram abertos para a sociedade civil durante o governo Lula, reconhecendo-se a possibilidade de ampliação da esfera pública democrática, com uma maior integração entre Estado e atores sociais.

Muitas questões, contudo, precisam ser levantadas quando se trata da construção da esfera pública:

> "(...) visibilidade, publicidade e transparência das ações, dos recursos públicos e das decisões políticas, fidedignidade e difusão das informações, não apenas para os grupos diretamente envolvidos, constituição de novos sujeitos políticos, seu acesso à esfera pública por meio da legitimidade e representatividade da participação, ampliação e democratização dos fóruns de decisão política, instituição de uma "cultura pública" que supere o poder burocrático do Estado, o autoritarismo social e a "cultura privatista" de apropriação do público pelo privado" (WANDERLEY e RAICHELIS, 2001, p. 174).

3.3 Globalização e transnacionalização: em direção a um novo conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil esteve por muito tempo ligado à luta dos movimentos sociais contra o autoritarismo dos regimes comunistas e das ditaduras militares em várias partes do mundo. Essa noção mostra-se, contudo, limitada:

> "A partir da década de 70, a noção de sociedade civil sofreu uma verdadeira ruptura conceitual. Expressões como autonomia, autogestão, independência, participação, *empowerment*, direitos humanos, cidadania, passaram a ser associadas ao conceito de sociedade civil. Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la, de uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação, enfim, os direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem que ser "organizada", (...) e torna-se agora um objetivo para os ativistas sociais do 2º e 3º Mundos". (VIEIRA, s/d).

---

decorreu da política econômica de câmbio fixo, que provocou recessão e a queda do governo de Fernando de la Rúa.

Com o colapso do modelo soviético; as críticas ao Estado de Bem Estar Social na década de 1980; o processo de redemocratização da América Latina e da Europa Oriental no final do século XX; o avanço da globalização e a emergência de novos temas na agenda internacional, o conceito de sociedade civil ganha uma conotação não só internacional, mas também transnacional. São cidadãos de diversas nacionalidades que cruzam as fronteiras de seus países para prestar auxílio às populações de outros Estados e lutar por causas globais, que não enxergam os limites dos interesses – ou desinteresses – políticos e econômicos.

Hoje, por conta da intensificação do processo de globalização, decisões que se refletirão por todo o globo podem ser tomadas fora dos Estados por atores não-estatais. E diante dessas transformações, fato é que "ainda não surgiu nenhuma instituição com legitimidade suficiente pra desempenhar em escala mundial o papel regulador que os Estados exercem nacionalmente". (VIEIRA, s/d) Diante dessa constatação, parece contraditório pensar que o Estado, o mercado e as corporações seriam suficientes ou mesmo eficientes e adequados para tratar de temas referentes a questões em que a provável solução possa depender de que o Estado abra ainda mais mão de sua soberania e autonomia de ação ou de decisões que impliquem na diminuição de taxas de lucro dos grandes empresários transnacionais.

Os governos são, concomitantemente e contraditoriamente, os principais garantidores e violadores dos direitos dos homens. Para se ter uma ideia do tamanho dessa contradição, estima-se que os países tidos como desenvolvidos ofereçam anualmente uma ajuda internacional de US$ 98 bilhões[46], ao mesmo tempo em que gastam cerca de US$ 350 bilhões por ano[47] com protecionismo agrícola. Os produtos primários são reconhecidamente os principais produtos de exportação dos países menos desenvolvidos. Sendo assim, a adoção de medidas protecionistas no setor primário da economia irá dificultar a entrada desses produtos e impactar negativamente sobre a economia desses mesmos países aos quais a ajuda internacional é destinada.

A contradição também é marcada pelo discurso neoliberal dos Estados desenvolvidos. São exatamente os mesmos Estados que gastam bilhões no financiamento de medidas

---

[46] Fonte: Relatório de 2012 do CAD (Development Cooperation Report), disponível em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2012_dcr-2012-en. Acessado em 15 de abril de 2013.

[47] Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/download/arquivo_239.doc?. Acessado em 15 de abril de 2013.

protecionistas, os que mais pregam o livre comércio e a não-intervenção estatal na economia nos fóruns internacionais. Obviamente, o discurso do livre comércio é relativizado, uma vez que só soa interessante defendê-lo nas áreas da economia em que seus mercados são competitivos.

Por conta disso, é muito difícil pensar que uma verdadeira solução para as questões econômicas, sociais e ambientais internacionais se daria sem que houvesse uma força fazendo pressão em sentido oposto aos interesses de Estados e grandes corporações, através da divulgação de um discurso questionador que ponha em risco a legitimidade do atual sistema e modelo de gestão econômica defendido, promovido e dominado por ambos.

Diante desse cenário desfavorável, uma parte da sociedade resolveu chamar pra si a responsabilidade de ação, reconhecendo que a possível solução para os atuais problemas do mundo não estão exclusivamente ao alcance do Estado e do mercado. Assim, pouco a pouco, esses "cidadãos do mundo" passaram a reconhecer em si mesmos a função de lutar por seus próprios interesses e se articular da maneira mais autônoma possível.

Bringel e Echart (2008) chamam a atenção para a importância de se superar também a fronteira da institucionalidade ao analisar o papel dos movimentos sociais na construção e consolidação de uma sociedade democrática. Reconhece-se uma relação dialética entre o âmbito do instituído e o âmbito do instituinte, sendo necessário observar as duas dinâmicas.

De fato, para entender o alcance e influência efetiva dos atores sociais, cumpre extrapolar os espaços instituídos, relacionados com a atuação em democracias realmente existentes e limitados apenas a questões como o aumento das informações ou dos mecanismos de participação, a inclusão de novos temas nas agendas políticas e a incidência nas políticas públicas.

Segundo esses autores, importa aferir igualmente, no âmbito do instituinte, o potencial de criação de novas experiências democráticas, numa perspectiva mais rupturista com a institucionalidade tradicional. O poder democrático não se forma apenas a partir do poderes instituídos, mas também em tensão com eles.

Assim, a ideia de democracia não pode estar vinculada apenas às instituições, considerando a lógica de um regime político liberal. Pressupõe também a existência de espaço para criar novas determinações, a partir do imaginário criador, instituinte. (BRINGEL e ECHART, 2008)

"A construção de instituições político-democráticas sólidas ou a realização de

> eleições são requisitos necessários, porém não exclusivos nem suficientes da democratização, que significa também a busca da igualdade nos grupos de status, um processo imbuído nas relações sociais, nas ações coletivas e na cultura política." (BRINGEL e ECHART, 2008, p. 466)

Na linguagem de Touraine (apud BRINGEL e ECHART, 2008), essa dialética entre instituição e instituído corresponderia à diferença entre a democracia como demanda e a democracia como criação social.[48]

A atuação transnacional dos atores sociais tem sido facilitada devido à permeabilidade das fronteiras nacionais, bem como os avanços e o barateamento nas comunicações modernas. É graças a esses fatores, que incluem o uso da internet para uma disseminação quase instantânea da informação, que as associações da sociedade civil conseguem um espaço quase que gratuito, exercendo influência como formadoras de opinião pública e coletiva nos espaços situados fora do mercado e do Estado.

A ideia de soberania Estatal vem sendo cada vez mais relativizada e limitada com a emergência do conceito de supranacionalidade[49], transnacionalidade e a ascensão de novos atores agindo à revelia das fronteiras nacionais. Organizações Internacionais, dentre elas as ONGs, empresas transnacionais e a própria sociedade civil começam a dar margem ao que parece ser o delinear de uma ordem pós-Vestfália[50]. Esse novo contexto favoreceu a amplificação da voz por muito tempo abafada da sociedade civil.

> "(...) durante a última década, houve um avanço fundamental tanto dentro das teorias das ações coletivas e dos movimentos sociais como das teorias democráticas, que acompanharam a crescente complexidade das sociedades contemporâneas com os processos de globalização, buscando superar as fronteiras do Estado-nação de forma a se pensarem as relações entre os movimentos sociais e a democracia" (BRINGEL e ECHART, 2008, p. 463)

Embora os acontecimentos acima mencionados sejam recentes, as raízes dessa transnacionalização de pensamentos e atitudes não o são. No primeiro capítulo do livro *Activists Beyond Borders*, Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink fazem referência a dois

---

[48] A democracia como criação social aponta para as práticas quotidianas dos atores sociais, a sua organização interna, a igualdade de gênero, a horizontalidade nos espaços de participação. Adota-se uma perspectiva mais endógena da atuação dos atores sociais.

[49] O conceito de supranacionalidade está ligado ao surgimento de um poder político que esteja acima Estados. Nesse caso, estes últimos abrem mão de parte de sua soberania. Como exemplo, pode ser citada a União Europeia para certos temas como comércio exterior.

[50] A Paz de Vestfália designa uma série de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, em 1648, inaugurando o moderno Sistema Internacional e princípios como o de soberania estatal.

precursores históricos do que elas identificam hoje como redes de ativismo transnacional[51] do século XXI: o movimento antiescravista, no século XIX, e a campanha pelo sufrágio feminino, que ganhou força no início do século XX. As autoras traçam um paralelo entre essas lutas do passado e as do presente, que buscam conquistas em temas como direitos humanos, direto da mulher, direito indígena, direito do trabalho e preservação ambiental, e identificam pontos comuns importantes entre esses dois momentos: a centralidade de valores e princípios, a crença em que os indivíduos podem fazer diferença, o uso criativo de informação e o emprego de atores não-governamentais.

Essa nova sociedade civil pode, portanto, ser definida como uma esfera pública não-estatal, da qual estariam excluídos os partidos políticos que

> "embora formalmente possam ser considerados instituições da sociedade civil, na prática se comportam como organizações pró-estatais. Voltados à luta pelo poder, os partidos acabam assumindo as "razões de Estado", pois seu centro estratégico não se situa no interior da sociedade civil que buscam representar, mas no modelo de Estado que pretendem conservar ou mudar" (VIEIRA, s/d).

Partidos políticos lançam candidatos para que os cidadãos de um determinado Estado os elejam como seus representantes dentro de uma estrutura burocrática, o que não deixa de ser uma forma de se delegar a ação. A concepção de uma sociedade civil transnacional vai contra essa ideia. Ninguém elege movimentos transnacionais, quem escolhe fazer parte dele, seja da forma que for, o fará diretamente e em uma dimensão que não se restringirá necessariamente aos limites de um determinado Estado. Você é o próprio representante de seus ideais e o motor da sua ação.

Um dos pontos fundamentais de partida para o ativismo e as mobilizações da sociedade civil transnacional se encontra no caráter desigual e desumano escondido por trás daquilo que pensadores como Milton Santos batizaram de "fábula da globalização".

> "A máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade é feita de peças que se alimentam mutuamente e põem em movimento os elementos essenciais à continuidade do sistema. [...]. Fala-se de aldeia global para fazer crer que a difusão instantânea de notícias realmente informa as pessoas. [...] Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. [...] O fato é que apenas três praças, Nova Iorque, Londres e Tóquio, concentram mais da metade de

[51] Para as autoras, a escolha do termo "redes de ativismo" para tratar desse fenômeno parece mais apropriado do que o simples uso da palavra "movimentos", já que a dimensão estrutural por trás da ação desses agentes é bastante ampla e complexa.

> todas as transações e ações; os 47 países menos avançados representam juntos apenas 0,3% do mercado mundial, em lugar dos 2,3% em 1960" [...] Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado [...] e a educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção. Ao invés do proclamado fim da ideologia, temos a ideologização maciça." (SANTOS, 2001, p. 18-19, 41-42)

Ainda assim, esse movimento da sociedade civil transnacional não é necessariamente anti-globalização e anti-capitalista, mas sim em prol de uma globalização e um capitalismo verdadeiramente globais, mais simétricos e humanos. Contudo, esse fim maior acaba se subdividindo em várias frentes de ação (direitos humanos, preservação do meio ambiente, luta contra a fome etc.) sem um líder definido, podendo ser interpretado também como uma rede de movimentos, uma vez que cada um deles se estrutura de forma autônoma em relação aos demais, mas costumam formar alianças de força em fóruns internacionais.

No artigo *Sociedade Civil e Espaço Global*, Liszt Vieira afirma que:

> "(...) a construção dessa esfera social-pública enquanto participação social e política dos cidadãos passa pela existência de entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários. Tais entidades e movimentos são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Eles promovem a articulação entre esfera pública e âmbito privado como nova forma de representação, buscando alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade. (...) Em suma, essas entidades e movimentos da sociedade civil, de caráter não-governamental, não-mercantil, não-corporativo e não-partidário, podem assumir um papel estratégico quando se transformam em sujeitos políticos autônomos e levantam a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza a exclusão social e a degradação ambiental." (VIEIRA, s/d)

Em uma crítica à indiferença e ao individualismo cultivado pela ganância capitalista, Liszt Vieira segue a linha de raciocínio de Milton Santos, correlacionando o novo conceito de sociedade civil aos processos que levaram à constituição de uma modernidade ocidental incapaz de produzir formas efetivas de solidariedade. Nesse sentido, o ativismo transnacional da sociedade civil trabalharia também em prol da reconstrução da solidariedade social na modernidade, na medida em que o Estado, na maior parte das vezes, coloca em segundo plano a questão social.

Em seu livro *O lucro ou as pessoas*, Noam Chomsky afirma que:

> "(...) a solidariedade internacional pode assumir formas novas e mais construtivas à medida que a grande maioria na população mundial comece a entender que seus interesses são bastante semelhantes e podem ser promovidos por meio do trabalho conjunto. Não existe hoje, mais do que antes, razão para fazer crer que somos prisioneiros de leis sociais misteriosas e desconhecidas, e não de decisões tomadas no seio de instituições sujeitas à vontade humana – instituições humanas que devem enfrentar o teste da legitimidade e, caso contrário, devem ser substituídas por outras

> mais livres e mais justas, como já ocorreu tantas vezes em outras épocas." (CHOMSKY, 2002)

Então, uma das façanhas do ativismo transnacional é disseminar uma maneira mais solidária de ver o mundo, uma capacidade humana para se sentir ultrajado com a dor alheia, independente de qual seja sua nacionalidade, raça, religião, classe social ou etnia. Algo parecido com o que John Renesch definiu em seu artigo *Humanizando o capitalismo*, de 2002, como "patriotismo global".

Referir-se à globalização contemporânea é tratar de um fenômeno complexo, contraditório e multidimensional, que gera, ao mesmo tempo, dinâmicas de integração e fragmentação, cooperação e conflito, inclusão e exclusão, dentro das esferas política, econômica e cultural da vida social. Em termos simples, a globalização é um processo que engloba aspectos materiais, espaço-temporais e simbólicos, através da redução dos espaços físicos pela aceleração do tempo mundial (causada pela revolução tecnológica), que leva a um aumento expressivo dos fluxos de comércio, capital, pessoas e ideias em todo o mundo.

Dessa forma, "as sociedades humanas renegociam seu vínculo com o tempo e com o espaço para fundar [...] um novo imaginário; sendo que a construção desse imaginário decorre de um determinado número de encadeamentos bastante decisivos que facilitam a sua construção." (LAÏDI, 2003, p. 190) Nesses "encadeamentos", destaca-se o fim da Guerra Fria como o grande momento criador de um mundo cuja ordem, pensou-se, seria verdadeiramente universal[52], contrariamente ao "mundo total" de quarenta anos antes, "[onde] nada havia nele que pudesse escapar a uma importância [na] ordem [global] das coisas, [e] podia ser indiferente do ponto de vista do equilíbrio entre as duas potências que se apropriavam de uma parte [sua] considerável e lançavam o resto na sombra dessa apropriação." (BAUMAN, 1999, p. 66)

Diferentemente do controverso debate acerca da linearidade histórica da globalização contemporânea em relação a períodos anteriores[53], o que importa na análise do fenômeno são as tendências centrípetas e centrífugas por ele provocadas. Em seu cerne, tem-se a lógica do eficientismo do mercado pela competitividade produtiva que opõe o mundo dos globalizados,

---

[52] A teoria de Francis Fukuyama sobre o fim da História foi paradigmática na época, pois previu que, com a derrocada do comunismo, haveria a possibilidade de construção da ordem pelo triunfo do liberalismo democrático pelo mundo (LINDGREN ALVES, 2005). Na prática, entretanto, comprovou-se que a sua previsão foi demasiado restrita para a complexidade de um novo sistema internacional que se descortinava.

[53] Como o da expansão mercantilista, nos séculos XV e XVI, e o da expansão industrial, no século XIX.

integrados pela comunicação e pelo transporte instantâneos, ao dos excluídos, fragmentados social e culturalmente.

A ideologia do *laissez-faire* absoluto, que se impôs após o fim da competição ideológica entre o liberalismo capitalista e o comunismo durante a Guerra Fria, está na base da globalização atual. A "mão invisível do mercado" tal como postulavam os preceitos liberais do século XIX, garante a eficiência produtiva a partir da livre competitividade entre os agentes capitalistas, o que, por sua vez, gera crescimento econômico para o Estado como um todo. Porém, como os principais geradores deste crescimento são as corporações multinacionais e as instituições financeiras e comerciais globais — entre as quais ocupam papel central o FMI, o Banco Mundial e a OMC —, são elas e uma reduzida parte da sociedade mundial que se beneficiam, de fato, com o aprofundamento da globalização nos anos 90.

Com a expansão dos avanços tecnológicos na comunicação e nos transportes nesta década, um terço da população mundial passou a se comunicar instantaneamente através da Internet, a viajar mais e para lugares mais distantes, a investir em mercados rentáveis e com mão-de-obra barata, e a usufruir de bens e serviços melhores.

Esses benefícios trazidos ao mundo dos globalizados evidenciam a sua grande liberdade de se mover e agir tanto global quanto localmente. Este fato demonstra que a globalização envolve um processo de desterritorialização de processos políticos, econômicos e culturais que criam novas formas de organização social nas escalas local, nacional, regional e global. Tem-se, com isso, o aspecto da transnacionalização que caracteriza o fenômeno globalizante, o qual acarreta uma vulnerabilidade nos Estados, que ficam com seu papel restrito à garantia da ordem nacional, dos serviços básicos aos seus cidadãos e de um orçamento equilibrado, conforme as exigências dos agentes do mercado.

Essa transnacionalização, concretizada na integração de fluxos globais de capitais, bens, serviços, identidades e ideias — o que levou o Professor Zaki Laïdi a citar a frase "a globalização é um processo de fluidificação de tudo o que é fixo", do filósofo francês Merleau-Ponty (apud LAÏDI, 2003, p. 198) — acarreta uma descentralização de poder dos Estados para outras forças sociais, notadamente as de mercado.

A tão cultuada prosperidade econômica, que tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento garante os empregos especializados e a fome consumista de uma parcela da população, é resultado da "ditadura" do livre comércio, que constrange o controle político

estatal sobre a economia. Dessa forma, “o que quer que restou da política, [...], deve ser tratado pelo Estado, como nos bons velhos tempos — mas o Estado não deve tocar em coisa alguma relacionada à vida econômica: qualquer tentativa nesse sentido enfrentaria imediata e furiosa punição dos mercados mundiais.” (BAUMAN, 1999, p. 74)

Nesse cenário, “esboroa-se [...] a ideia de fundamentos para a política, o direito, a ética e as relações sociais. [...] É nessa situação que se desenvolvem [...] os confrontos político-sociais, tendo por pano de fundo uma tecnologia “performática”, um conhecimento elusivo e uma globalização excludente.” (LINDGREN ALVES, 2005:32)

No mundo dos globalizados, ao lado do livre fluxo material está a livre circulação de pessoas, que buscam em outras sociedades padrões de vida mais dignos do que os oferecidos por suas sociedades de origem. Facilidades como melhores empregos — ainda que por baixos salários — e maior liberdade de expressão, que tais indivíduos não encontrariam em seus países, são vistas como consequências positivas da globalização. Igualmente, a interpenetração de diferentes povos leva a um intercâmbio cultural que contribui tanto para o aprendizado das culturas entre si quanto para o seu fortalecimento enquanto comunidade de valores locais.

Importa aqui atentar para o fato de que, mesmo que a globalização contemporânea envolva diferentes esferas da vida social, é decisivamente a econômico-financeira que rege a sua lógica operacional. Sua ideologia de fundamentalismo de mercado, codificada nos preceitos do Consenso de Washington criados no final da década de 80, causou um esvaziamento gradativo das funções do Estado de bem-estar social em todos os países para atender aos interesses de maximização de lucros dos agentes econômicos e financeiros. Isso levou a um sério prejuízo dos direitos econômicos e sociais dos indivíduos, tradicionalmente garantidos por aquele Estado, em prol da visão de ganhos coletivos do livre mercado. Porém, a fim de recuperarem sua função de garantidores desses direitos, os Estados devem assumir o papel de redistribuir a todas as pessoas os bens, serviços e oportunidades gerados pelos mercados, aliando crescimento econômico a desenvolvimento social com respeito aos direitos humanos.

Esse novo papel a ser assumido pelos Estados, contudo, não significa um retorno às suas tradicionais regulações econômicas nacionais ou a criação de novos regulamentos às corporações de capital privado. Significa, sim, que os Estados “devem cooperar, regional e internacionalmente, se quiserem ter a oportunidade de humanizar os mercados globais. E

devem formar novas alianças com atores da sociedade civil nacional e transnacional." (DONNELLY, 2007, p. 209)

Mesmo que esse movimento entre atores estatais e não-estatais não ofereça garantias de servir como um contrapeso eficaz às forças dominantes da globalização, é imprescindível que ele seja um mecanismo potente de afirmação dos Estados como espaços essenciais de realização dos direitos humanos, assentando-se no ativismo transnacional para pressioná-los a proteger os direitos de seus cidadãos.

A transnacionalização que caracteriza a globalização atual permitiu que novas formas de organização social surgissem nas escalas local, nacional, regional e global. Dentre estas formas, se destacam as redes ativistas de direitos humanos que, na verdade, desde as últimas três décadas, têm crescido e exercido significativa influência no sistema internacional. Essas redes são estruturas complexas que envolvem atores tão diversos quanto as organizações não-governamentais internacionais e nacionais, as fundações privadas, igrejas, grupos de intelectuais, partes de organizações intergovernamentais internacionais e regionais, partes das esferas executiva e/ou parlamentar dos governos e centrais sindicais e organizações de trabalhadores.

As redes ativistas transnacionais englobam indivíduos e grupos sociais que, compartilhando valores e discursos comuns, se articulam voluntariamente em prol da causa daqueles cujos direitos são violados em suas sociedades. Ao se articularem, as redes conformam tanto estruturas comunicativas quanto espaços políticos, que visam alterar o comportamento dos Estados e das organizações internacionais quando conferem significado e amplitude às causas das sociedades civis em nível global. Assim, as redes ativistas trazem novas ideias, normas e discursos para os debates políticos, servem como fontes de informação e testemunho, e pressionam Estados e organizações internacionais a adotarem estratégias políticas acordadas internacionalmente (KECK e SIKKINK, 1998).

Em um contexto de globalização que revela iniqüidades sociais legitimadas pelos Estados, vulneráveis em sua condição de "guardiães" dos direitos de seus cidadãos, as redes transnacionais buscam assumir o papel de contrapeso às conseqüências negativas daquele fenômeno. Apesar de visarem a reter muitos dos benefícios da globalização, como a grande facilidade de comunicação e mobilidade espacial — que permitem que elas mesmas se articulem globalmente —, as redes ativistas pretendem "humanizá-la" através de uma reinstrumentalização dos Estados, a fim de que esses se tornem mediadores entre a lógica do

capital e os interesses dos cidadãos, e com isso, fortaleçam sua função de garantidores dos direitos humanos.

> "A luta pela humanização da Globalização é uma luta pelo primado dos direitos do ser humano, do Bem Comum sobre os interesses privados. É uma luta em vários níveis: internacional, nacional e individual. A nível internacional, trata-se de aprofundar a construção da Comunidade Internacional (...), democratizar todos os seus órgãos e reforçar a sua capacidade de regulamentação e jurisdição mundiais, para que as relações internacionais não sejam dominadas pela lei dos mais ricos e mais fortes. A nível nacional, trata-se de reforçar a missão principal do Estado de Direito que é o respeito, a proteção e a realização dos direitos do ser humano, na sua indivisibilidade. A nível individual, cada um deve assumir as suas responsabilidades de cidadão, em todos os lugares da sua vida quotidiana, pensando globalmente e agindo localmente, designadamente no seio de Organizações Não-Governamentais, que são, hoje, órgãos indispensáveis ao exercício da cidadania local, nacional e universal". (MONTEIRO, s/d)

Para Habermas, apenas a cidadania democrática pode abrir caminho para a constituição de uma cidadania global aberta a formas mundiais de comunicação política. Segundo o autor, Kant já teria vislumbrado uma esfera pública mundial que hoje, pela primeira vez, começa a tornar-se uma realidade política em face dos avanços tecnológicos e das novas relações de comunicação global. "O advento da cidadania mundial não é mais mera fantasia, embora ainda estejamos longe de alcançá-la. A cidadania estatal e a cidadania mundial formam um continuum cujos contornos, pelo menos, já se tornam visíveis (HABERMAS apud VIEIRA, 2001, p. 272).

Richard Falk também contribui para esse avanço conceitual reconhecendo na chamada democracia normativa uma ideologia unificadora capaz de mobilizar e unificar forças sociais desagregadas da "globalização de baixo"[54] e galvanizar a sua energia política. O autor parte da influência de David Held (1995) e seu trabalho sobre teoria e prática democrática, particularmente suas formulações sobre "democracia cosmopolita", mas assumiu uma conotação mais ampla ao enfatizar o papel de agente da sociedade civil global desde o plano local até o transnacional (FALK, 2000, p. 171).

Dentro de uma lógica de democracia cosmopolita afirma-se que:

> "O Estado-nação não pode mais reivindicar para si a condição de único centro do poder legítimo nas suas próprias fronteiras, ao mesmo tempo deve assumir o papel de mediador de diferentes lealdades nos planos subnacional, nacional e internacional: a cidadania, por sua vez, passa a conhecer formas mais "elevadas" de participação e representação em estruturas supranacionais e, simultaneamente,

[54] Representa a sociedade civil global, que visa a transformar os efeitos negativos da globalização, oferecendo espaços políticos e ideológicos alternativos àqueles criados pelos Estados e forças do mercado.

> formas mais "reduzidas em escala", com incremento de poder em comunidades locais e grupos subnacionais." (LINKLATER apud GÓMEZ, 1998, p. 67).

Diante da dinâmica da globalização, os espaços regionais ganham força, reconhecendo-se uma nova onda de regionalismo a partir do final dos anos 80. Esse regionalismo aparece como uma resposta aos desafios resultantes do aprofundamento de uma economia global, estimulando uma maior cooperação econômica e comercial entre vizinhos, dentro da lógica de economia de escala, com vistas a ganhar competitividade.

Faz sentido, portanto, aferir em que medida esses espaços regionais fortalecidos pelo contexto de globalização facilitam e estimulam a articulação dos atores sociais em bases transnacionais. "A dimensão regional implica a todos os atores e exige outra forma de organizar-se, de reagir e de propor, já que as dinâmicas nacionais nas quais os atores sociais têm estado tradicionalmente imersos contêm cada vez mais expressões além das fronteiras." (ALEMANY e LEANDRO, 2006).

"Qualquer projeto mínimo de integração, que postule a dissolução de barreiras comerciais no contexto global atual, deve integrar, no chamado sentido comum, os temas que levem à geração de direitos para além de fronteiras nacionais" (FALERO apud BRINGEL e FALERO, 2008).

A partir de toda a discussão sobre sociedade civil apresentada acima, é possível elaborar duas hipóteses fundamentais acerca das perspectivas e possibilidades de um Mercosul social, marcado por uma crescente participação cidadã e por uma agenda complexa de temas sociais:

a) a criação de espaços para a participação de atores sociais resultou na formação de esfera pública regional, contribuindo para o avanço de uma integração complexa e multitemática, dotada de crescente legitimidade;

b) a integração regional estimula o aparecimento de uma sociedade civil transnacional, verdadeiramente mercosulina, articulada em torno de interesses comuns de alcance regional e pautada em uma lógica de solidariedade.

A seguir, esta pesquisa apresenta uma análise da chamada dimensão social do Mercosul, examinando-se, no capítulo 3, os atores privilegiados em termos de participação e a sua efetiva influência ou articulação no plano regional. Em seguida, no capítulo 4, procede-se à avaliação das principais iniciativas incluídas na agenda social do bloco e a uma discussão

sobre a existência ou não de uma verdadeira esfera pública regional, considerando-se algumas características objetivas inerentes a esse conceito.

4. Sindicatos e empresários no Mercosul

A discussão deste capítulo parte da premissa de que a participação ativa da sociedade civil constitui fator crucial para dinamizar o processo integrador, reconhecendo-se, naturalmente, toda a complexidade das inter-relações entre a sociedade civil e a sociedade política.

Com a redemocratização, processo que uma vez consolidado coincide com o lançamento do Mercosul, espera-se um maior ativismo da sociedade civil. No caso brasileiro, após a Constituição Federal de 1988 surgiram organizações não-governamentais, novos movimentos sociais, e implantaram-se conselhos diversos nos três níveis de poder.

> "É pela ativação da política que a sociedade civil se vincula ao espaço público democrático. A politização da sociedade civil, portanto, resulta de lutas, da evidenciação de identidades, projetos e perspectivas que se chocam e concorrem entre si. [...] Somente essa sociedade civil pode ser vislumbrada como plataforma para que se redesenhe democraticamente o Estado, ou seja, para que se avance rumo a uma reforma qualitativa e substantiva do Estado." (NOGUEIRA apud WANDERLEY, 2005, p. 215).

Uma gestão pública democrática da integração pressupõe não apenas o protagonismo governamental, mas a inclusão de outros atores que interferem no processo e podem alterar sua evolução e alcance.

> "[...] Faz-se necessário um processo contínuo de publicização que impregne a sociedade, que permita mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação entre os atores sociais, que dinamize novas formas de articulação/integração entre Estado e sociedade civil em que interesses coletivos possam se explicitados e confrontados". (WANDERLEY, 2005, p. 220)

Sabe-se, todavia, que o histórico das tentativas de integração latino-americana em geral, e no Mercosul em particular, foi resultado de iniciativas governamentais, com baixa sensibilização das sociedades nacionais envolvidas. Segundo Castro Vieira, "(...) o processo de integração do Mercosul, ao contemplar basicamente aspectos econômicos e comerciais, ao relegar a um segundo plano as políticas sociais, traz à tona o perigo de ser mais um processo de exclusão social" (CASTRO VIEIRA apud WANDERLEY, 2005, p. 225).

No tocante às práticas governamentais dos anos 90, contexto de lançamento da integração mercosulina, alerta Gómez:

> "Os governos, radicalmente comprometidos com as reformas pró-mercado, em lugar de buscar o apoio mais amplo possível através de negociações e pactos e de um forte envolvimento das instituições representativas, empenham-se em enfraquecer e tornar ineficazes as oposições partidárias e sindicais e o próprio jogo das instituições democráticas em benefício do mais puro decisionismo autoritário e estilo tecnocrático de governo. Desse modo, o processo democrático fica reduzido ao ritual eleitoral, decretos-lei e explosões fragmentadas de protesto." (GÓMEZ, 1998, p. 33).

Segundo Mônica Hirst (1996), há dois tipos de atores no âmbito do Mercosul, os de primeiro e os de segundo nível. No primeiro nível estão a burocracia, os grupos empresariais (notadamente as empresas transnacionais e de grande porte) e as lideranças políticas. No segundo nível, aparecem diversos atores sociais, como sindicatos e organizações não-governamentais.

Com vistas a avaliar os espaços para a participação da sociedade civil no Mercosul, optou-se, então, por uma análise de duas categorias representativas: os trabalhadores, simbolizados pelas centrais sindicais, e o empresariado. A escolha justifica-se pela própria representatividade que essas classes apresentam nas sociedades atuais, nas formações econômico-sociais capitalistas, além da própria natureza institucional do Mercosul, que dá destaque a essas categorias no Foro Consultivo Econômico e Social (FCES[56]) e nos subgrupos de trabalho, de caráter tripartite (pois incluem também representantes dos governos nacionais).

"Em alguns espaços o peso relativo da representação é maior para os empresários e sindicatos do que para o resto dos atores sociais" (ALEMANY e LEANDRO, 2006).

4.1 Sindicalismo no Mercosul: da estratégia reativa à lógica propositiva.

4.1.1 Introdução

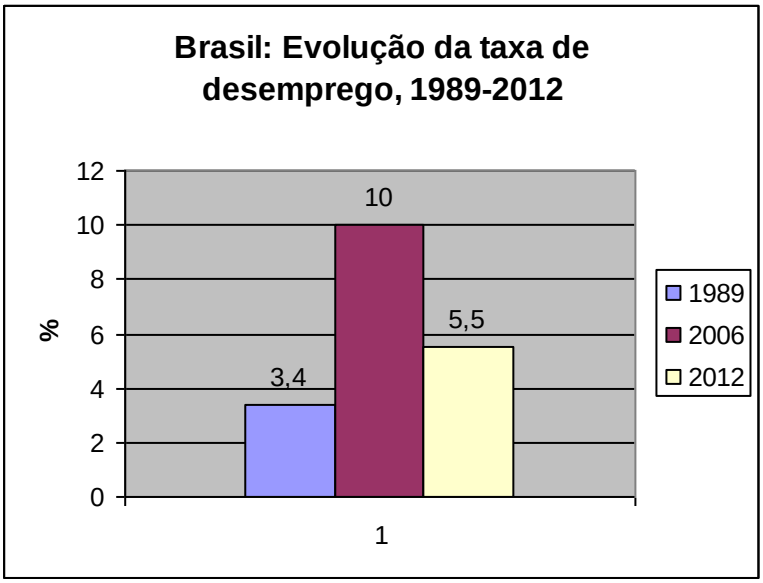
Os anos 90 foram marcados por um período de profundas transformações econômicas na América Latina, tendo significado o abandono de décadas de uma estratégia desenvolvimentista em favor de um novo modelo de cunho neoliberal, promovendo uma crescente internacionalização dos mercados internos, em paralelo à redução do papel do Estado e à abertura dos mercados financeiros e comerciais.

[56] Órgão consultivo criado em 1994 que se manifesta através de recomendações ao Grupo do Mercado Comum (GMC) e representa os setores econômicos e sociais dos países membros do bloco, sendo composto por igual número de representantes de cada país. Possui uma forte participação de associações empresariais de diversos tipos e sindicatos, além de congregar também organizações de consumidores, ONGs e o setor universitário.

A desregulamentação da economia e a busca por uma maior competitividade numa economia fortemente globalizada resultou na alteração das relações de trabalho e na flexibilização das garantias ao trabalhador, além do aumento significativo do desemprego na região.

> "As grandes mudanças que vêm afetando os trabalhadores – como a acumulação flexível, a reestruturação produtiva e suas sequelas de precarização, desemprego estrutural, rupturas sindicais, entre outras, que acontecem nos planos mundial e nacional – condicionam as análises que se possam fazer em termos regionais" (WANDERLEY, 2005, p. 234).

Gráfico I



Fonte: CEPAL[57]

A globalização da economia e a transnacionalização crescente dos fluxos de comércio, investimentos e capital concorre paralelamente a uma nova onda de regionalização, vista como instrumento para melhorar as condições de barganha dos Estados no mercado internacional. São emblemáticas desse período iniciativas regionais tão variadas e distintas como a APEC (1989), o Mercosul (1991), a União Européia (1992) e o Nafta (1994).

Nesse cenário, enquanto os governos buscavam alternativas de inserção na economia mundial, as organizações da sociedade civil, entre elas as de trabalhadores, também articularam iniciativas que procuravam contemplar as necessidades e anseios das classes trabalhadoras da região.

[57] Disponível em: http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp. Acesso em 15 de junho de 2013.

> "Pelo lado dos trabalhadores, desde os primórdios da proposta integradora, definiu-se um "apoio crítico" ao Mercosul, no intuito de firmar a integração regional como uma necessidade, mas questionar o tipo de integração pretendido, devido às orientações da política econômica de corte neoliberal" (WANDERLEY, 2005, p. 234).

4.1.2 As origens da articulação sindical no Mercosul

O movimento sindical nos países do cone sul obedece a uma evolução histórica pautada por singularidades e especificidades nacionais, reconhecendo-se diferenças marcantes na sua trajetória. Uma maior interseção entre as centrais sindicais, contudo, pode ser reconhecida a partir dos anos 80, num contexto de acentuada crise econômica e paulatina redemocratização.

No Brasil, a CUT surge no início dos anos 80, adotando postura fortemente crítica ao governo. A Central Geral dos Trabalhadores (CGT) surge em 1986, numa posição de apoio à Nova República, mudando seu nome para Confederação Geral dos Trabalhadores pouco depois, autodenominando-se de "sindicalismo de resultados". Já em 1991, surge a Força Sindical, em contraposição à CUT, como um projeto que se apresente como apartidário, independente e pluralista, mas de tendências mais liberais.

Na Argentina, as assimetrias também são visíveis entre as duas principais centrais sindicais: a *Confederación General del Trabajo (CGT)*, que tem trajetória importante de atuação junto aos governo de vertente justicialista (peronista) e a *Central de Trabajadores Argentinos* (CTA), surgida nos anos 90, a partir de dissidentes da CGT que queriam uma postura mais crítica ao governo Menem. (BARBIERO e CHALOULT, 2001).

Percebe-se, então, que são profundas as diferenças de orientação e trajetória das centrais sindicais que atuam no plano do Mercosul, o que não impede sua atuação articulada ou concertada com vistas a promover uma nova relação de poder com os Estados no plano regional, de modo a garantir internamente a promoção de garantias e direitos trabalhistas, num momento, como já foi comentado acima, de redução da participação do Estado na economia.

> "[...] Apesar de a diversidade sindical nacional condicionar a ação do sindicalismo, ela também não é incompatível com ambições mais vastas de ação supranacional. Assim sendo, quando o discurso sindical não é estritamente nacional, ele tende a ser substituído preferencialmente por uma vinculação ao patamar transnacional que geograficamente lhe está mais próximo, seja ele a UE, o MERCOSUL, ou o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), por exemplo." (COSTA, 2002, p. 71)

Num primeiro momento, que se estende de 1986 a 1991, o sindicalismo atribuía pouca importância à integração, fundamentalmente limitada a um diálogo Brasil – Argentina, em função do contexto macroeconômico de profunda instabilidade e incerteza. As ações ficavam concentradas em torno de temas como o combate à dívida externa e a defesa da redemocratização e dos direitos humanos, considerando a persistência de regimes autoritários no Chile e Paraguai.

É nesse momento que surge a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), em 1986, decidida não só a reorganizar e fortalecer o movimento sindical num plano nacional (após um longo período de clandestinidade e repressão direta), mas também a ampliar o intercâmbio a nível regional, apostando numa aproximação e convergência entre movimentos heterogêneos, em torno a pontos comuns, a partir dos quais pudessem ser traçadas estratégias conjuntas.

"La coordinadora logró sus objetivos de tener un papel importante en el logro de una base común mediante la promoción de un intercambio de experiencias, unificación de conceptos y lenguaje, para permitir la comunicación y el conocimiento". (CCSCS, 1993, p. 18)

Carlos Custer, da CTA argentina, já reconhecia a possibilidade de convergência com a rival CGT ao afirmar que

> "(...) no que diz respeito ao Mercosul, as duas centrais sindicais têm pontos coincidentes. Primeiro, defender o Mercosul como um processo de integração. Segundo dar uma dimensão social, mais democrática e participativa. E terceiro, consolidar o FCES (Foro Consultivo Econômico e Social) no qual as duas centrais fazem parte: a CGT como membro da mesa e a CTA como membro assessor. O FCES é uma instância em que, pela primeira vez, a CGT e a CTA estão juntas" (CUSTER apud BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 116)

Com o advento do Mercosul reconhece-se uma inflexão e profunda transformação na evolução do sindicalismo regional. De fato, num segundo momento, que coincide com o início do bloco, 1991 e 1992, a CCSCS passa a atuar de forma prioritária em torno do Mercosul, principalmente no âmbito do Subgrupo de Trabalho 11, encarregado de elaborar propostas trabalhistas no âmbito do bloco. Foi marcante a proposta de uma Carta Social, pautada nas convenções da OIT e em alguns aspectos da Carta Social Europeia, composta por um conjunto de normas trabalhistas e sociais que garantissem um conjunto homogêneo de direitos a todos os trabalhadores dos quatros sócios.

Assim, as primeiras ações e propostas sindicais no bloco foram orientadas para o universo dos temas trabalhistas, com questões relativas a emprego e seguridade social. Com o avanço das negociações, contudo, percebe-se que não era suficiente adotar uma estratégia defensiva. Considerando que as decisões econômicas e comerciais poderiam afetar o emprego e as condições de trabalho, cumpria também atuar sobre as questões estruturais do modelo de integração, defendendo-se, por exemplo, a implementação de uma política produtiva regional e questionando-se a compatibilidade das negociações da ALCA com os interesses da integração mercosulina.

De fato, nesse terceiro momento, entre 1993 e 1998, houve um maior dinamismo na ação das centrais sindicais, que "passaram a disputar abertamente espaços no processo de negociação" (VIGEVANI e MARIANO, 1998, p. 86). Tem destaque, por exemplo, os incentivos da CCSCS à criação de Comissões Sindicais Setoriais, destinadas a criar condições para o tratamento de temas específicos em negociações coletivas por setor ou empresa. Foi notável também a proposta de uma Carta de Direitos Fundamentais, elaborada pela CCSCS, com previsões ambiciosas como: livre circulação de trabalhadores, harmonização dos direitos laborais e dos sistemas de seguridade social, realização de convênios coletivos regionais e internacionalização de sindicatos.

Esta proposta acaba sendo abandonada com a suspensão do SGT 11 em 1995. Mais de um ano depois, o SGT 11 será reativado sob o nome de Subgrupo 10 (SG 10), chamado Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, instância tripartite composta pelos Ministérios de Trabalho dos membros e por representantes dos empregados e dos empregadores.

Depois da impossibilidade de aprovar a Carta de Direitos Fundamentais, a CCSCS apresentará a proposta de um Protocolo Sociolaboral, com teor vinculante, capaz de criar no âmbito do Mercosul um espaço em nível institucional que permitisse a recepção de queixas e denúncias de conflitos trabalhistas.

Em dezembro de 1998, aprova-se, contudo, no seio do Conselho Mercado Comum, a Declaração Sociolaboral (DSL) do Mercosul, documento menos ambicioso do que o proposto pela CCSCS, por ser desprovido de caráter vinculante, mas importante marco no âmbito do Mercosul, representando uma ampliação da agenda do bloco para temáticas não-comerciais, bem como o aumento do espaço de participação social, com a criação de uma Comissão Sociolaboral (CSL), órgão tripartite ligado ao Grupo Mercado Comum, com a função de

controlar o cumprimento do estabelecido na declaração. A sua validade é a de funcionar como:

> "[...] um instrumento que garante o cumprimento de um conjunto restrito de direitos fundamentais individuais e que, ao mesmo tempo, estabelece mecanismos que viabilizem a negociação coletiva e um espaço de solução de conflitos entre os segmentos econômicos e sociais e/ou países. Portanto, a Declaração permite uma maior visibilidade dos efeitos da integração comercial e da ação das empresas". (CASTRO VIEIRA apud WANDERLEY, 2005, p. 227).

Em 2007, a CCSCS propôs à CSL a realização de uma revisão da Declaração Sociolaboral, a ser completada antes do seu 10º aniversário, com vistas a ampliar o seu conteúdo e o seu peso jurídico. Ainda hoje, esse processo não foi completado e foi lembrado na Cúpula Social de Brasília de dezembro de 2012, cuja declaração final afirmou a necessidade de "atualização e aperfeiçoamento da Declaração Sociolaboral e a garantia de instrumentos para sua aplicação".

A CSL, por sua vez, revela limitações na sua atuação como instrumento de pressão para fortalecer a promoção dos direitos trabalhistas. Entre 1999 e 2007, por exemplo, foi encaminhada apenas uma denúncia, contra a fábrica da Unilever, em Vinhedo – SP, que teria pressionado seus empregados a desfiliar-se do sindicato, constituindo clara violação da Declaração Sociolaboral do bloco.

Com o tempo, a pauta eminentemente reivindicativa das centrais sindicais no Mercosul, concentrada na inclusão da temática sociolaboral na agenda do bloco, passa a ter contornos mais propositivos, defendendo a promoção ativa de maiores e melhores espaços de participação social no processo de tomada de decisões, além da elaboração de propostas alternativas para os distintos temas relativos à integração mercosulina.

No entanto, apesar da conquista da Declaração Sociolaboral, as centrais sindicais criticam a atuação do subgrupo de trabalho, que teria reduzido as questões sociais e trabalhistas a problemas de ordem técnica, bem como as discussões tripartites, que se concentrariam na harmonização da legislação trabalhista dos quatro países.

4.1.3 A crise do Mercosul e a atuação sindical

Conforme já discutido no primeiro capítulo, a desvalorização do real em 1999 e as reações protecionistas na Argentina conduziram o Mercosul a um período de incerteza, marcado pela queda nos fluxos de comércio e pela sucessão de contenciosos entre os dois

principais sócios. Essa situação agravou-se com a crise argentina a partir de 2001 e com o aumento das assimetrias de competitividade entre as indústrias brasileiras e argentinas, resultando na ampliação das já pesadas medidas restritivas no mercado platino.

Diante da crise e instabilidade na integração, com graves efeitos sobre as relações de trabalho e emprego, a CCSCS afirmou a necessidade de reorientar os rumos do processo integrador, retomando-se o compromisso com a constituição de um verdadeiro mercado comum, pautado não apenas por uma lógica comercialista, mas também comprometido com uma integração social e produtiva, capaz de promover um verdadeiro desenvolvimento regional.

> "Nós estamos cada vez mais conscientes que para solucionar o problema da exclusão social é preciso mudar radicalmente as orientações dos modelos econômicos que hoje dirigem nossos países. E para estabelecer bases soberanas de inserção internacional é exigência fortalecer o MERCOSUL através da adoção de políticas de desenvolvimento produtivo e social" (CCSCS, 2000b, p. 2).

> "o aprofundamento do processo de integração, o fortalecimento da sua estrutura institucional e a adoção de medidas imediatas que contemplem o desenvolvimento produtivo e social" (CCSCS, 2001, p. 1)

É curioso notar, então, como as centrais sindicais mantêm uma relação ambígua com o Mercosul, alertando, de um lado, para os riscos de uma integração conduzida exclusivamente pela lógica do mercado e, de outro, defendendo um aprofundamento do próprio processo integrador, em direção a um mercado comum e em bases mais democráticas, como forma de assegurar um desenvolvimento econômico e social sustentável.

> "*Al priorizarse los aspectos comerciales y al tomarse como hilo conductor el aumento de la competitividad empresarial, tienden a crecer el desempleo, la marginalización de significativos segmentos sociales, y a deteriorarse aún más los salarios y las condiciones de trabajo* (CCSCS, 1992, p. 3)

A posição crítica das centrais em face do Mercosul parece então ser conjugada com um apoio e colaboração (evidente no perfil propositivo do sindicalismo mercosulino), dentro de uma estratégia que oscila entre uma *crítica colaboracionista* e um *colaboracionismo crítico* (COSTA, 2002, p. 81).

Vale lembrar que foi justamente nesse período de crise comercial no Mercosul que importantes iniciativas no âmbito sindical foram lançadas, como o Primeiro de Maio celebrado conjuntamente em áreas de fronteira (Rivera – Santana do Livramento) e os Encontros Sindicais do Mercosul (ex: Montevidéu – dezembro de 1999).

É curioso notar, inclusive, que no período de crise no Mercosul entre 1999 e 2002, as centrais sindicais nacionais não tenham reproduzido o conflito entre os países. Não houve críticas, por exemplo, à desvalorização do real adotada pelo Brasil, optando-se pela defesa do reforço institucional do bloco como forma de evitar medidas unilaterais por parte dos membros[58].

Pode-se questionar, contudo, que talvez a crise não tenha repercutido nas relações intersindicais porque o tema da integração não faz parte das prioridades dos sindicatos dos membros. Apesar da crescente interdependência entre as economias que compõe o bloco, não se percebe uma articulação entre as políticas sindicais nacionais e a sua ação no Mercosul.

4.1.4 Os governos progressistas no Mercosul: uma nova era para o sindicalismo regional?

A partir de 2003, com a eleição de governos identificados com as causas sociais, como os de Lula[59], Kirchner e Tabaré Vazquez, reforçou-se ainda mais a atuação das centrais sindicais e das organizações sociais no bloco, já tendo sido realizadas inclusive Cúpulas Sociais em paralelo às reuniões de presidentes.

O próprio Mercosul pode ser entendido numa nova fase a partir desse momento, vivendo uma espécie de relançamento após anos de crise e instabilidade. Muitas iniciativas vêm sendo alinhavadas para corrigir as fragilidades normativas e institucionais do processo integrador, ademais de intensificar a sua dimensão social.

A carta que a CCSCS entregou aos presidentes do bloco na Cúpula de Montevidéu em 2003 revelou otimismo "com as perspectivas que se abrem com as declarações e posicionamentos dos novos governos a favor de retomar o projeto de criação de um mercado comum, para que seja um instrumento para a construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social" (CCSCS, 2003)

Como prova da maior vocação social do bloco, vale destacar a realização, em dezembro de 2006 em Brasília, da I Cúpula Social do Mercosul, que contou com o engajamento de diversos movimentos sociais e populares, notadamente as centrais sindicais, bem como de instituições do Mercosul e membros dos governos dos países-membro.

---

[58] Em 1999, a CCSCS apresentou um pronunciamento público intitulado: "La crisis del Mercosur no se resuelve con medidas comerciales. Es preciso profundizar y consolidar la integración"

[59] "O que caracteriza o PT não é apenas o sindicato, mas a sua força nos movimentos sociais" (SANTOS, 2012, p. 60).

O evento serviu para ratificar a Agenda Social do Mercosul[60], enfatizando a necessidade dos movimentos e organizações sociais participarem e incidirem efetivamente no processo decisório do bloco. Reconheceu-se, outrossim, que para se avançar "rumo a um Mercosul mais efetivo e democrático é fundamental enfatizar as dimensões política, social, trabalhista, ambiental e cultural da integração regional, em complementação às dimensões comercial e econômica". (artigo 3º da Declaração Final).

Não bastaria, então, uma simples coordenação nos planos comercial e macroeconômico, devendo haver também uma crescente articulação nas políticas culturais, sociais e educacionais, estimulando a criação de uma identidade supranacional.

Na Cúpula do Mercosul realizada em agosto de 2010 em San Juan, na Argentina, a CCSCS entregou carta aos presidentes reafirmando seu "*compromiso con la construcción de un nuevo modelo de integración a partir de los intereses de nuestros pueblos, basado en firmes acuerdos que profundicen los procesos económicos, políticos, sociales y culturales con equidad, inclusión social y mejor distribución de la riqueza.*".(CCSCS, 2010)

O cenário de reforço da dimensão social do bloco, num contexto em que as centrais sindicais ocupam espaços de primeira linha nas administrações governamentais, casos evidentes do Brasil, com a CUT, e da Argentina, com a CGT[61], permitiu igualmente alguns avanços no tocante às políticas mercosulinas para questões laborais, como no caso da criação em 2006 do Grupo de Alto Nível sobre Emprego (GANEMPLE) fruto de proposta originada na Comissão Sociolaboral do bloco (CSL).

Sabe-se, contudo, que os avanços no plano social e laboral são muito tímidos no bloco, limitados a iniciativas pontuais, como no caso do combate e fiscalização sobre o trabalho escravo e infantil em todos os países membros.

Parece haver, na verdade, uma falta de interesse efetivo das organizações sindicais nacionais pelo Mercosul, não indo além dos esforços realizados durante as cúpulas das centrais organizadas pela CCSCS. "*Hay una distancia entre la práctica nacional y la práctica regional de los sindicatos"* (CASTRO, 2007 b, p. 13)

---

[60] Agenda Social emanada do I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, ocorrido em julho de 2006 em Córdoba.

[61] Na Argentina percebe-se atualmente um crescente confronto entre o executivo e o sindicalismo, especialmente com a CGT liderada por Hugo Moyano, que não mantém com o governo Cristina Fernández a relação estreita dos tempos de Nestor Kirchner.

Reconhecendo-se que a ação sindical é feita fundamentalmente em resposta às iniciativas empresarias, é fundamental que se considere a centralidade das relações comerciais intrabloco e seus efeitos para os interesses dos sindicatos e dos trabalhadores. Considerando, ademais, os frequentes contenciosos comerciais entre Brasil e Argentina, além da percepção de uma recuperação do peso do bloco para as exportações do país (ver tabela I), é urgente a maior aproximação dos sindicatos à integração, principalmente em setores mais internacionalizados, que já integram as cadeias produtivas nacionais e que têm forte presença na região sob a liderança de empresas multinacionais, como o setor automotivo.

Existe, inclusive, uma tendência de os sindicatos promoverem negociações por empresa ou grupo empresarial, fruto da descentralização negocial das empresas que atuam no Cone Sul, comprometendo o avanço de negociações centralizadas ou por ramo de atividade.

Tabela I

Exportações do Brasil para o Mercosul

ANO	Exportações (US$)	Participação no total exportado
1991	2.309.352.601	7,30
1992	4.097.469.283	11,45
1993	5.386.909.641	13,97
1994	5.921.475.981	13,60
1995	6.153.768.222	13,23
1996	7.305.281.948	15,30
1997	9.045.110.950	17,07
1998	8.878.233.843	17,36
1999	6.778.178.415	14,12
2000	7.739.599.181	14,04
2001	6.374.455.028	10,94
2002	3.318.675.277	5,49
2003	5.684.309.729	7,77
2004	8.934.901.994	9,24
2005	11.746.011.414	9,91
2006	13.985.828.343	10,15
2007	17.353.576.477	10,80
2008	21.737.308.031	10,98
2009	15.828.946.773	10,35
2010	22.601.500.959	11,19
2011	27.852.507.305	10,88
2012	22.801.529.665	9,40

Fonte: MDIC[62]

[62] Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3785&refr=576. Acesso em 27 de junho de 2013.

Vale destacar, ainda, diante das novas possibilidades representadas pela conformação de governos mais abertos ao diálogo com a sociedade e da busca declarada por uma integração mais democrática e participativa, que as centrais sindicais vêm tentando ampliar seu diálogo com outras organizações da sociedade civil. Nesse sentido, já em 2000, durante o II Encontro Sindical do Mercosul, defendia-se um estreitamento dos laços com as organizações mais representativas da sociedade civil, bem como o reforço das organizações sociais no Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES).

"Com a ampliação das alianças, há uma maior capilaridade das ações no conjunto da sociedade. É nesse sentido que as centrais do Cone Sul devem traçar novas formas de representação no mercado comum, rompendo com o corporativisimo" (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 227)

Dentre as críticas que se fazem ao FCES, por exemplo, chama atenção a ausência de um caráter democrático na participação dos seus membros, decorrente da falta de dotação orçamentária que permita um equilíbrio maior no acesso a patrões e empregados.

> *"El FCES carece de presupuesto y son las organizaciones miembros las que pagan los gastos de las reuniones y actividades. Para los empresarios, que también lo integran, esto no es un problema, pero sí lo es para el sindicalismo y las organizaciones sociales. La ausencia de presupuesto impide que el único organismo de representación de la sociedad civil garantice la igualdad en la participación de sus miembros, lo cual afecta el carácter democrático que el FCES debería tener".* (CASTRO, 2007 b, p. 13)

4.1.5 Técnica, política e espaço público: uma leitura habermasiana da ação sindical no Mercosul.

A visão de ciência e técnica como ideologia proposta por Habermas (1973) reconhece que nas sociedades modernas a razão prática é submetida à potência da técnica. Como resultante do positivismo, essa *praxis*, que não responde às regras do método, se vê completamente deslegitimada.

Nesse cenário, a ciência é colocada a serviço da tecnologia e das forças produtivas, inscrevendo-se dentro de uma racionalidade própria à técnica e a serviço de um fim. É a teoria científica intervindo em nível político.

Para Habermas, isso esconde relações de dominação e compromete a possibilidade dos cidadãos criticarem racionalmente o poder. Teremos a técnica e a ciência a serviço do poder (dominação), quando este deveria ser produto de um processo de discussão e debate entre os

atores sociais. Passa a haver um controle técnico da sociedade, afirmando-se as "necessidades" justificadas pela ciência como único critério possível para orientar a sociedade.

No Mercosul parece ser esse exatamente o caso, percebendo-se um domínio da técnica sobre a política, cabendo aos Estados comandar um processo integrador sem consulta ou participação efetiva da sociedade civil e até mesmo dos Parlamentos, limitados na maioria das vezes aos processos legislativos de internalização das decisões do bloco.

De fato, o Mercosul é visto como uma realidade inquestionável e inescapável pelos atores envolvidos, um produto natural da economia mundial no final dos anos 80 e início dos anos 90, além de se notabilizar por uma condução de caráter inter-governamental, profundamente circunscrita às elites burocratizadas e especializadas do Estado[63].

As próprias centrais sindicais costumam enxergar a formação do bloco como uma situação "dada", em face da qual podem resistir ou tentar ajustá-la às suas necessidades, conforme já discutido acima. Dá-se uma cooptação da política pela técnica. Para Barbiero e Chaloult (2003) isso conduz a uma "privatização dos espaços públicos, à medida que limita os domínios, temas e assuntos susceptíveis de serem objeto de debates públicos e abertos, colocando-os no domínio privado, realizados através de reuniões em salas fechadas por um grupo limitado de experts". Assim, o consenso produzido em torno da integração é frágil e anti-político, não refletindo o exercício de uma pluralidade no espaço público.

A própria posição da teoria funcionalista sobre a integração recomenda uma prevalência dos critérios técnicos sobre os políticos, colocando o processo acima das demandas sociais e da ação de lobbies. No neofuncionalismo de Ernest Haas, por exemplo, a "busca da integração resultaria da ação de elites no âmbito governamental e no privado, estando pautada por uma visão pragmática de expectativas de ganho indutora de novas formas de ação política" (VAZ, 2002, p. 31).

Embora no curso da integração tenha havido uma abertura de espaços consultivos para os atores da sociedade civil, como o FCES e a CSL, a sua participação ainda é muito limitada, alijada dos foros decisórios do bloco. O Mercosul, então, antes de se formar como espaço público, revela-se como um espaço estatal. "Habermas já nos alertava, a partir do seu estudo

[63] No caso da política externa brasileira, por exemplo, é notória a tradicional resistência e até mesmo impermeabilidade do Itamaraty a um diálogo mais efetivo com o cidadão, embora tenha havido alguns avanços nos últimos anos. "(...) observa-se que a instituição adquiriu, desde cedo, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio a aparelho estatal (...)" (MELLO, 2000, p. 58)

sobre as transformações da esfera pública burguesa que, com a estatização da sociedade ou a socialização do Estado, o público passa a ser confundido com o Estado e vice-versa" (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 204).

Essa percepção reforça a noção de que no Mercosul não se verifica verdadeiramente um poder resultante da ação comunicativa, orientada por uma razão prática, mas um poder resultante da ação estratégica do Estado.

Não obstante adotemos como base conceitual de espaço público o modelo discursivo de Habermas, também tem utilidade na apreciação crítica do papel das centrais sindicais o modelo agonístico de Hannah Arendt (1999), que distingue o social e o político, e opõe a ação ao trabalho/labor (relegados à esfera privada).

Em *A Condição Humana* a autora defende que a "ascensão do social" acarretou o desaparecimento do universal, da preocupação geral com a associação política e com a *res* pública.

> "Arendt vê neste processo de oclusão do político pelo social uma transformação do espaço público: indivíduos não mais agem, apenas se comportam (como produtores, consumidores e moradores urbanos). Esta conotação negativa que empresta à ascensão do social está no núcleo do que é identificável como o antimodernismo da autora alemã". (VIEIRA, 2001, p. 52).

O recurso a Arendt passa a ser útil na medida em que ser faz necessário ressaltar a importância de uma ação das centrais sindicais para além do estritamente social, devendo engajar-se de forma crescente na política do bloco. Assim, é louvável a reivindicação de maior participação nos espaços decisórios e na definição do modelo de integração a ser seguido, extrapolando uma agenda limitada a temas estritamente sócio-laborais como direito de greve, autonomia sindical e negociação coletiva no plano regional.

Para Arendt não é a política que deve proteger a coletividade e, sim, a coletividade que deve salvaguardar a política da sua cooptação na ordem social, mediante <u>ações</u> inerentes à prática da cidadania.

> "No caso específico do Mercosul as centrais sindicais têm conseguido fundar a emergência de um espaço público em torno da CCSCS, cuja mola propulsora é menos o *labor* e mais as "injustiças" relacionadas às sociedades das quais elas fazem parte. Os sindicatos buscam ter direito à palavra e tentam se constituir, no Mercosul como um espaço público". (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 206)

É importante frisar nesse processo que a eventual institucionalização desse espaço público pode não ser garantia de formação de uma vontade política. Esta não se coaduna com

a urgência na tomada de decisões que caracteriza a atuação das autoridades políticas e administrativas, pressupondo uma deliberação. Para que a decisão não se desligue da deliberação, "o espaço público institucional deve ficar próximo ao espaço público não organizado" (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 207).

Conforme já afirmado acima, uma das fragilidades do sindicalismo no Mercosul resulta do fato de que o tema da integração não fazer parte dos principais tópicos de discussão das centrais sindicais. *"Las organizaciones sindicales nacionales, más allá del esfuerzo de las cúpulas de las centrales que integran la CCSCS, todavía no han dado prioridad al MERCOSUR en sus agendas"* (CASTRO, 2007 b, p. 13).

De fato, falta maior articulação entre as práticas sindicais nacionais e as práticas sindicais regionais, notadamente em setores econômicos que refletem cadeias produtivas de alcance regional. No setor automotivo, por exemplo, sindicatos da região têm representantes em comitês globais de trabalhadores da Mercedes e da Volkswagen, mas não se organizaram em comitês regionais.

Assim, diante da marginalidade do tema Mercosul para a agenda das centrais e inclusive para seus dirigentes, ficando a participação nas reuniões do bloco muito circunscrita a alguns assessores especializados ou diretores de assuntos internacionais, pode-se reconhecer uma dificuldade significativa em articular debates e deliberações amplas e participativas e a quase completa exclusão dos filiados em tudo o que diz respeito à integração. Esse desligamento entre as ações sindicais mercosulinas e os espaços públicos não-organizados resulta numa intervenção pouco articulada com a opinião pública.

É o que Habermas (1984) qualificaria como opinião quase-pública, dado o isolamento das ações desse atores, que embora sensíveis às questões políticas, sofrem de uma falta de comunicação, impedindo que se forme um público. Além disso, a institucionalização pelo poder de quem veicula esta opinião resulta num posicionamento oficial que oculta muitas vezes os debates de fundo, resultando numa opinião semi-crítica, pouco útil para uma realidade como o sindicalismo no Mercosul.

Assim, a articulação de uma esfera de opinião quase-pública, representada pelas centrais sindicais, com a opinião dos cidadãos não organizados ou não-institucionalizados amplia a capacidade de formulação de um espaço público verdadeiramente crítico no bloco.

> "[...] O contexto comunicativo de um público só consegue estabelecer-se de tal modo que o circuito formalmente há pouco fechado da opinião quase-pública passa a ser intermediado com o setor informal das opiniões até então não-públicas através

> de uma publicidade crítica efetivada em esferas públicas internas à organização" (HABERMAS, 1984, p. 290).

No âmbito do Mercosul, a ação sindical deve então ser pensada em outras bases, para além do *animal laborans* de Arendt, indo além das lutas tradicionais por direitos trabalhistas, mas buscando a "conquista e a formação de uma opinião pública" (BARBIERO e CHALOULT, 2003). Nessa nova estratégia de luta, não bastam foros oficiais e institucionalizados como o FCES e CSL, sendo necessária a formação de espaços públicos fora da esfera oficial do bloco e para além do plano nacional, dentro do que se poderia chamar de espaço público transnacional.

Destaca-se, nesse contexto, a importância das centrais sindicais, que muito embora ainda não priorizem o tema da integração em suas agendas, têm a possibilidade de transformar o Mercosul em um verdadeiro espaço público. Para tanto, seguindo a crítica de Habermas quanto ao domínio da técnica sobre a política (ação prática), é preciso escapar à visão do bloco como um processo irreversível e justificado pela ciência.

De fato, não cabe às centrais sindicais defender apenas direitos e garantias sociolaborais, numa postura de mera resistência às ameaças representadas pelo mercado, mas é preciso engajar-se na busca de uma verdadeira integração social e produtiva, aberta à participação e legitimada por uma opinião pública, dentro do que Arendt concebe como sendo a reabilitação da política em face do social.

> "Esperava-se que as centrais sindicais se interessassem somente pelos temas trabalhistas e adotassem uma estratégia "defensiva" (...) que garantisse que os quatro países aceitassem um patamar básico de defesa dos direitos trabalhistas. Mas o sindicalismo foi além e adotou uma estratégia "ofensiva", reivindicando participação nos chamados subgrupos econômicos e voltados para a produção. (...) As entidades sindicais perceberam que não deveriam atuar somente sobre as consequências, mas tratar de intervir nas esferas que determinavam as políticas econômica e produtiva, pois ali se definiriam medidas a favor ou contra a manutenção e geração de empregos." (CASTRO, 2007 a, p. 56)

> "La ccscs impulsó un acuerdo de integración basado en la complementación productiva, destacó la necesidad de consolidar el desarrollo productivo, profundizar la institucionalidad de la integración, etc. Hasta entonces, las centrales sindicales de otras regiones, y las ONG en general, se limitaban a hablar de los aspectos estrictamente sociales." (CASTRO, 2007 b, p. 11)

Nesse ponto, vale notar que a dimensão social pode vir representada pela lógica de "fluxo" ou "estoque" (ALMEIDA, 1999). O "fluxo" significaria a participação dos trabalhadores e outras forças sociais no próprio *processo* de formulação de decisões em matéria de integração, ou seja, a sua incorporação aos mecanismos consultivos, negociais e eventualmente decisórios. Quanto ao "estoque", ele poderia representar a acumulação de

“direitos adquiridos”, de “conquistas sociais”, de sistemas mais avançados de proteção e de promoção de trabalho, logrados como *resultado* das realizações efetivas da integração.

Cabe às centrais, então, aumentar sua articulação com outras organizações da sociedade civil, numa conjunção de forças e demandas ampliadas que ensejem uma participação crítico-propositiva sobre o curso da integração e, principalmente, marquem a diferença entre o público e o estatal, condição básica para evitar a refeudalização do espaço público reconhecida por Habermas.

No momento atual, de progressiva recuperação e reforço do espírito integrador e maior compromisso dos governos que compõe o bloco com o avanço de uma agenda social, a consolidação de um espaço público transnacional pode ser meta possível, embora cheia de desafios, conforme será discutido no capítulo 4.

4.2 – Os empresários no Mercosul: distância ou participação?

4.2.1 – Introdução:

Não obstante a proximidade geográfica entre Brasil e Argentina, o fluxo de investimentos no plano bilateral não era uma prática comum até o final dos anos 80. As dificuldades no diálogo político durante as décadas de 60 e 70, bem como a baixa complementaridade econômica entre modelos de desenvolvimento de forte caráter nacionalista desestimularam a instalação de empresas brasileiras e argentinas no mercado vizinho.

Durante a segunda metade dos anos 80, percebe-se um impulso à entrada de capital argentino no Brasil, estimulado por fatores como: a experiência internacional adquirida desde o final dos anos 70 pelas empresas argentinas; a expressiva dimensão do mercado consumidor brasileiro; a boa receptividade dos produtos e as restrições à importação existentes no Brasil, o que tornava conveniente para as empresas platinas produzirem diretamente no país. Nesse momento dá-se a entrada, por exemplo, de empresas como: Arcor, La Sereníssima, Sancor, Banco Exprinter, entre outras.

Na década de 90, há grande entrada de investimentos brasileiros na Argentina, sob a forma de *joint-ventures* ou até mesmo fusões com empresas locais. Percebe-se, ainda, uma ampla concentração do capital brasileiro no setor industrial e de serviços. Dentre as razões que estimularam a internacionalização de empresas brasileiras em direção à Argentina

naquele período é possível destacar: a estabilidade monetária e política no país vizinho provocada pelo Plano de Convertibilidade e o interesse na elaboração de um produto mais adequado ao mercado local, mediante a transferência do processo produtivo para esse país. Com a adoção do Plano Real em 1994 haverá estímulo adicional, pois a estabilidade permitirá às empresas um planejamento mais adequado na busca por participação no mercado externo.

O estímulo provocado pelo lançamento do Mercosul tampouco pode ser ignorado. A substituição da perspectiva histórica de competição e conflito em favor de uma agenda marcada pela lógica da cooperação e pela busca da complementaridade foi decisiva para o avanço dos investimentos diretos entre os sócios. Entre 1991 e 1997, o volume de investimentos diretos entre os sócios eleva-se de cerca de 80 milhões de dólares para mais de 400 milhões de dólares.

Nesse momento, a concentração dos investimentos e negócios brasileiros no Mercosul era evidente.

> "Na primeira metade da década de 90, a abertura econômica estimulou um processo de reestruturação empresarial e houve, simultaneamente, uma nova fase de internacionalização exportadora das empresas manufatureiras. A diversificação do porte das empresas com investimentos no exterior acentuou–se ainda mais na década de 90, e a localização dos investimentos concentrou–se nos países do Cone Sul (mais de 50% do total investido no período)". (CORRÊA e LIMA, 2008, p. 261).
>
> "De acordo com pesquisa realizada em junho de 1995, pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), pequenas, médias e grandes empresas paulistas apontaram a Argentina como seu principal sócio. Cerca de 85 % das empresas consultadas mantinham negócios nesse país, 65% no Uruguai e 63 % no Paraguai". (CAVARIANI, 2005, p. 269).

Com o avanço da integração mercosulina, "os empresários descobriram a necessidade de incorporar o espaço regional como referência, o que provocou importantes ajustes nas estratégias para a conquista de novos mercados e gestão produtiva" (CAVARIANI, 2005, p. 275).

O embaixador Antonio José Ferreira Simões confirma a importância máxima do Mercosul para o empresariado brasileiro também nos dias atuais, especialmente no tocante às exportações de manufaturados[64]: "[...] a diminuição da participação do bloco no comércio total é relativa. Para o que realmente importa, que são os produtos de mais alto valor agregado, o Mercosul é fundamental." (SIMÕES, 2012, p. 74).

[64] Os manufaturados representam cerca de 90% das exportações brasileiras para o Mercosul e apenas 5% das exportações brasileiras para a China. (SIMÕES, 2012)

Além da dimensão comercial, chama a atenção também a própria presença crescente de empresas brasileiras no Mercosul e especialmente na Argentina. A Loma Negra, por exemplo, maior cimenteira argentina é da Camargo Corrêa, a Coteminas comprou a maior fabricante de toalhas do vizinho platino, o Banco Patagônia foi incorporado pelo Banco do Brasil e a tradicional cervejaria Quilmes pertence à Inbev. Além desses exemplos, as gigantes Petrobras e Vale[65] mantém importantes ativos nos países vizinhos.

4.2.2 – A articulação empresarial e industrial no Brasil democrático: fragilidade institucional e baixa representatividade.

Desde os anos 80, com o processo de transição democrática em curso no Brasil, algumas associações empresariais foram formadas com vista a ampliar a representação da classe nos rumos da política e na tomada de decisões. Assim, para além das tradicionais e pouco representativas FIESP e CNI surgem entidades como o Programa Nacional das Bases Empresariais (PNBE), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), a União Brasileira de Empresários (UBE) e a Ação Empresarial.

O PNBE e o IEDI surgem respectivamente em 1987 e 1989, a partir da iniciativa de empresários paulistas frustrados com a FIESP e com a política econômica do governo Sarney. Logo se percebe, contudo, a baixa representatividade de ambas as entidades, atuando a primeira fundamentalmente em nome dos pequenos e médios empresários e a segunda em nome dos grandes grupos industriais do país.

Nenhuma das duas entidades empresariais criadas durante o início da Nova República conseguiu afirmar-se institucionalmente ou legitimar-se junto ao governo como representante legítima dos empresários. "*Organizations such as IEDI and PNBE demonstrated the perceived inadequacies of FIESP at the same time they further fragmented the organization of business"*. (SCHNEIDER, 2004, p. 117).

A UBE e a Ação Empresarial sofreram de limitações equivalentes. A primeira apareceu com o objetivo de facilitar a ação coletiva da classe empresarial no sentido de influenciar os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1988, mas em pouco tempo revelou alguns passivos, como as divergências internas e a falta de pessoal e meios institucionais. "*Part of the aggregation problem in UBE derived from the fact that each association*

[65] Em 2013 houve celeuma por conta do anúncio de retirada dos investimentos da Vale no projeto de potássio Rio Colorado na Argentina.

hammered out a specific and detailed wish list before discussing its position with other associations" (SCHNEIDER, 2004, p. 119).

A Ação Empresarial, criada em 1993, tampouco alcançou êxito importante como entidade representativa, embora tenha viabilizado alguma articulação entre grupos industriais na defesa de reformas constitucionais. A falta de base institucional impediu, contudo, o seu reconhecimento e consolidação como uma unidade de ação. Os empresários ligados à entidade não agiam em seu nome, percebendo que a soma das partes era mais influente que o todo.

No Brasil, diferentemente do México e do Chile, os empresários não se sentiram verdadeiramente ameaçados em seu conjunto pelos sindicatos ou pela esquerda, optando por estratégias mais segmentadas e particularistas na sua busca por influência sobre a política e o governo. Tampouco houve da parte do Estado, qualquer estímulo à criação de entidades industriais e empresariais representativas a nível nacional.

Mais recentemente, no âmbito do governo Lula, houve a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)[66], como uma iniciativa inédita de diálogo entre governo e sociedade civil, que congrega 90 representantes de diversos segmentos da sociedade entre sindicalistas, empresários, intelectuais e personalidades, além de 17 integrantes do Executivo Federal. O objetivo do CDES é permitir o trânsito de informações e a troca de pontos de vista para pensar-se de forma integrada o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Nesse foro, contudo, também é visível a falta de empenho do Estado no fortalecimento da representação empresarial. Boa parte dos membros ligados ao empresariado e à indústria não representa qualquer associação ou grupo, mas atuam individualmente. É ilustrativa a ausência da Confederação Nacional da Indústria.

Ao contrário do empresariado, as grandes centrais sindicais estão representadas no Conselho, o que, aliás, reflete também a maior capacidade de articulação nacional dos sindicatos, fenômeno visível desde a criação da Central Única de Trabalhadores (CUT).

4.2.3 – As origens da articulação empresarial no Mercosul

[66] Criado pela Lei nº 10683 de 2003.

Uma primeira iniciativa regional de articulação da classe empresarial, antes mesmo da criação do Mercosul, ocorre em 1989 com a criação do Conselho Empresarial da América Latina. O Conselho Empresarial da América Latina (CEAL) é uma rede de empresários latino-americanos que visa a estimular o envolvimento dos membros no intercâmbio e na cooperação entre os países da região, ademais de fortalecer o ambiente para os negócios na região. "*CEAL respalda los procesos de integración, tales como el MERCOSUR y la Comunidad Andina, y ejercicios similares que refuerzan los lazos de Latinoamérica entre si y con el mundo*" (CEAL, 2008)

O CEAL reúne 511 líderes empresariais**,** agrupados em 16 Capítulos nacionais**:** América Central e Caribe; Argentina e Uruguai; Bolívia; Brasil; Chile; Colômbia; Equador; El Salvador, Guatemala; Honduras; México; Nicarágua; Panamá; Paraguai; Peru e Venezuela.

Os membros do CEAL são empresários de grande representatividade em seus setores econômicos de atuação e são escolhidos a título pessoal, por seu histórico, expertise, experiência, bem como pela importância econômica das organizações e companhias que representam na qualidade de Diretores Gerais ou Presidentes.

"A integração regional, em sentido amplo, terá maior possibilidade de êxito se os empresários participarem ativamente. Assim, o propósito institucional do CEAL é estimular a presença da empresa privada como agente de transformações". (CEAL, 2012).

A atividade mais importante do CEAL é a Reunião Plenária Anual, foro no qual se analisam temas relativos aos objetivos do CEAL e se discutem a situação econômica, social e política da região. Tem destaque também nesses encontros o estímulo à relação entre os membros, tanto a nível profissional e de negócios, como social e pessoal. A última ocorreu em outubro de 2012 em Cancún no México.

Vale reconhecer que a criação dessa rede de empresários é uma resposta ao contexto internacional e regional, marcado pela globalização e por uma nova onda de regionalismo. Para o empresariado brasileiro, o pertencimento a esse tipo de iniciativa tem um caráter pioneiro, tendo em vista que até a década de 1990, considerando a pouca abertura da economia brasileira, o foco das empresas estava no mercado interno, com pouca expressividade nas exportações para os vizinhos e menos ainda na internacionalização dos investimentos.

Até mesmo as empresas multinacionais que se instalaram no Brasil até os anos 90 vieram ocupar o mercado interno, sem considerar o mercado brasileiro como plataforma de

exportação para a região, algo impossível em função da limitada abertura comercial entre os vizinhos.

A própria instabilidade macroeconômica da época dificultava ações mais ousadas do empresariado nacional no diálogo e na conquista de mercados externos. Para Teixeira da Costa (apud WANDERLEY, 2005), "a economia inflacionária até meados dos anos 90 exigia um tempo de curto prazo para os empresários, o que gerava um imediatismo e uma falta de interesse em visões estratégicas para o futuro".

No tocante à criação do Mercosul, a participação do setor empresarial dos países envolvidos foi inicialmente muito limitada. Segundo Ben Ross Schneider (2004, p. 224), "*Overall, Brazil´s participation in Mercosur was state-led, with business playing a minor role*"

Teixeira da Costa (apud WANDERLEY, 2005, p. 232) compartilha da mesma visão:

> "[...] o Mercosul aconteceu apesar dos empresários, porque o empresariado brasileiro teve pouquíssima participação nesse processo. O Mercosul sempre foi visto pelo empresariado como um projeto estratégico, um capricho do governo, político, e não como algo que lhes interessasse diretamente. O Mercosul passa a ser um fato importante para os empresários brasileiros (...) quando a Argentina inicia o seu processo de conversibilidade, o que torna as exportações brasileiras para a Argentina extremamente competitivas".

O embaixador José Botafogo Gonçalves, que esteve um longo período à frente da embaixada do Brasil em Buenos Aires, confirma: "o processo de negociação do Mercosul, em suas origens, necessitava ser conduzido pela chamada `diplomacia presidencial´. Com isto estive de acordo. Do contrário não teríamos conseguido. Os empresários não permitiriam" (apud CAVARIANI, 2005, p. 258)

O empresariado acabou sendo incorporado em algumas iniciativas pontuais, mas sem grande projeção. Em dezembro de 1991 é criado o Conselho Industrial do Mercosul (CIM), para que os empresários pudessem intervir no processo de formação do Mercosul e, quando necessário, defender seus interesses em face de medidas julgadas prejudiciais.

A iniciativa da criação do CIM foi das confederações nacionais da indústria dos países do Mercosul, que entregaram o documento de constituição do órgão aos presidentes dos membros.

Com o lançamento do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) abre-se também espaço para a participação empresarial, ao lado dos sindicatos e associações de classe. Contudo, conforme já comentado acima, o FCES limita-se à condição de órgão consultivo, tendo pouca influência prática na definição das diretrizes do bloco e na condução do processo integrador.

A preocupação dos Estados parece ter sido mais no sentido de evitar uma coalizão empresarial contra o Mercosul do que propriamente articular uma coalizão pró-Mercosul (como aconteceu no México em face do NAFTA). Isso explica a ampla oferta de exceções e concessões a determinados segmentos influentes das indústrias dos países membros, como é o caso do setor de têxteis e calçados na Argentina, à revelia da liberalizante buscada pelo bloco.

Outro mecanismo empresarial digno de nota é o chamado Grupo Brasil, que foi criado em janeiro de 1994 e reúne empresários brasileiros que atuam na Argentina, buscando a articulação de estratégias conjuntas para aquele mercado, bem como servir de fonte de informação para governos e empresas.

Com o passar dos anos, e contando com o claro apoio da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, o Grupo evoluiu de um simples foro de debate e auxílio mútuo para um mecanismo voltado para o aproveitamento de recursos e oportunidades, alianças estratégicas e divulgação de produtos. (CAVARIANI, 2005).

Vale notar que a participação dos empresários no bloco passa a ser positiva quando se pensa o Mercosul como uma forma de aprendizagem, objetivando o lançamento de estratégias empresariais competitivas, a exemplo do trabalho realizado pelo Grupo Brasil no mercado argentino. “Manter as autoridades cientes das necessidades e das dificuldades dos empresários significa contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração e consequentemente, conseguir que mais empresas e atores apóiem o projeto”. (CAVARIANI, 2005, p. 327)

4.2.4 – Dificuldades para a articulação empresarial no Mercosul:

Para além das limitações nas instâncias de representação do empresariado no Mercosul, é fundamental perceber que o setor de negócios não é um conjunto coeso e uniforme, nem mesmo a nível doméstico. As empresas não têm os mesmos interesses e mantêm frequentemente visões concorrentes e até opostas acerca de numerosas questões políticas ou legislativas na condução do processo integrador.

> “A predominância da lógica setorial e de interesses particulares enfraquece o movimento mais amplo. As concessões pontuais, que na maioria das vezes trazem grandes benefícios a um determinado grupo de empresas, tomam o lugar de políticas gerais que possam beneficiar o setor privado de maneira geral” (DEGENSZAJIN apud WANDERLEY, 2005, p. 231).

Luiz Eduardo Wanderley (2005) afirma que falta uma organização empresarial amplamente representativa no âmbito do Mercosul, capaz de unificar o setor em seu conjunto e pressionar os governos e a sociedade para atenderem às suas demandas.

A inserção das empresas no Mercosul resultou muito mais de suas potencialidades individuais do que de uma estratégia ampla e organizada do setor. A presença nos Parlamentos, os *lobbies* em defesa de interesses próprios, as declarações de líderes de prestígio, o acesso privilegiado à grande mídia, a participação em conselhos, entre outras iniciativas, têm caracterizado a influência das grandes empresas nas discussões relativas ao Mercosul.

Com isso, grupos corporativos que dependem largamente do Estado para obter vantagens comparativas tendem a adotar uma postura conservadora no tocante à liberalização comercial no processo integrador, pressionando seus governos a adotarem ou manterem barreiras protecionistas contra as mercadorias do país vizinho e sócio no Mercosul. "*The piecemeal approach to integration was stymied by sectoral lobbies in both countries that made negotiations more difficult*" (SCHNEIDER, 2004, p. 224)

Entre empresários brasileiros e argentinos tem sido muito marcante esse cenário, notadamente após a crise do bloco com a maxi-desvalorização do real em 1999, quando passou a haver uma tendência de reversão do déficit comercial do Brasil com a Argentina em função do barateamento das mercadorias brasileiras.

A limitada representatividade das organizações nacionais do setor industrial, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Unión Industrial Argentina (UIA) compromete a eficácia da ação coletiva e dificulta a sua articulação no plano regional ou transnacional.

Segundo Schneider,

> "big industrialists generally invested little time in the regular activities of corporatist associations. The main reasons for this lack of interest were the corporatist distortions in representation – regional in CNI (Confederação Nacional da Indústria) and sectoral in major state-level federations like FIESP – and the fact that industrialists had other avenues for attempting to influence policy" (2004, p. 123)
>
> "When business did participate, it was usually through narrow sectoral associations or as individual firms or capitalists, in part because encompassing associations lacked institutional capacity and staff. Internal divisions and institutional incapacity limited the effective participation of business associations in trade negotiations" (2004, p. 225)

Em maio de 1997, Durante o III Foro Empresarial das Américas, a UIA e a FIESP decidem criar um Fórum Empresarial Permanente dentro do Mercosul, que foi implementado apenas em 2004[67], coincidindo com a 27ª Cúpula do Mercosul. A demora no lançamento da iniciativa explica-se em parte pela crise enfrentada pelo bloco a partir de 1999, mas também pela dificuldade em alinhar posições comumente polarizadas e divergentes da classe empresarial. Vale dizer que esse Fórum pioneiro não teve continuidade, sinalizando para as dificuldades de uma ação coletiva dos empresários no âmbito da integração mercosulina.

Em dezembro de 2012, em paralelo à Cúpula do Mercosul realizada em Brasília organizou-se o I Fórum Empresarial[68] do Mercosul, a partir de iniciativa do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, com o apoio da Agência Brasileira de Promoção das Exportações (Apex-Brasil) e da Confederação Nacional da Indústria.

O encontro reuniu cerca de 400 empresários de Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela, além de empresários e diplomatas de outros países, e buscou estimular o envolvimento mais direto das comunidades empresariais dos países do bloco nas discussões sobre a realidade, os desafios e os rumos do processo de integração. As discussões do Fórum foram estruturadas ao longo de quatro eixos temáticos: agronegócio, energia, inovação, e infraestrutura e logística.

Vale dizer que, devido ao sucesso da iniciativa, ficou estabelecido que o Fórum Empresarial do MERCOSUL ocorrerá semestralmente, na ocasião da Reunião Ordinária do CMC e da Cúpula de Presidentes.[69]

4.2.5 – México e Nafta: empresários organizados e representados no processo de integração regional:

Diferentemente do ocorrido nos governos Sarney e Collor no Brasil e Alfonsín e Menem na Argentina, o governo mexicano de Carlos Salinas de Gottari manteve estreito contato com a classe empresarial durante as negociações para o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

---

[67] Nos dias 15 e 16 de dezembro em Belo Horizonte (MG).
[68] O fato de ter sido batizado como o I Fórum Empresarial do Mercosul indica a completa desconsideração da iniciativa pioneira de 2004 em Belo Horizonte.
[69] Em julho de 2013, ocorreu em Montevidéu o II Fórum Empresarial do Mercosul, em paralelo à Cúpula do bloco realizada na capital uruguaia.

Vale notar que não faltavam dúvidas diante da perspectiva de adesão do México a um acordo de livre comércio pré-existente[70] entre Canadá e Estados Unidos. As profundas assimetrias econômicas entre os três países da América do Norte e as históricas resistências da classe econômica e empresarial mexicana à lógica do livre comércio[71] constituíam importantes questionamentos a serem enfrentados pelo governo liberal de Gottari.

A criação da COECE (Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior), com apoio claro do governo, serviu ao objetivo de angariar apoio ao acordo de livre comércio junto ao setor privado. O fato da classe empresarial[72] sentir-se parte do processo negociador (algo que não existiu no Mercosul) teve um grande significado. O governo Gottari designou diversas autoridades para dialogarem e apresentarem detalhes do acordo aos grandes empresários. O aumento no fluxo de informações entre governo e empresários permitiu a identificação das principais preocupações e dúvidas existentes em face às negociações e seus efeitos. Nesse sentido, o Consejo Coordinador Empresarial (CCE) chegou a fazer um levantamento relativo aos interesses e expectativas da classe empresarial com o acordo.

Foi fundamental, portanto, a existência de foros amplos e representativos (como o CCE e a COECE e o CMHN[73]), destinados a criar debate e cotejar visões e perspectivas distintas, sempre no sentido de obter uma posição comum minimamente representativa da classe empresarial como um todo, não obstante a existência de interesses setoriais específicos, algo que certamente não faz parte da realidade setorial e segmentada das representações industriais ou empresarias no Brasil e na Argentina.

O apoio dos empresários deve ser visto, então, como algo fundamental para a adesão mexicana ao NAFTA, ainda mais se considerando as características do acordo, que alcança temas sensíveis como serviços, compras governamentais e investimentos[74] (*deep integration*).

Vale reconhecer, ainda, que mesmo nas negociações da Alca houve uma maior participação de empresários (inclusive brasileiros) do que no âmbito do Mercosul. De fato, a CNI organizou a Coalizão Empresarial Brasileira para participação direta nas negociações, tendo contado inclusive com o apoio do então chanceler Celso Lafer: "(...) devemos contar

---

[70] CUSFTA de 1988

[71] O México só aderiu ao GATT em 1986.

[72] Notadamente as grandes empresas, pois os custos (de tempo e dinheiro) de participação nas reuniões regulares da COECE praticamente excluíam as pequenas empresas.

[73] Consejo Mexicano de Hombres de Negocios

[74] O capítulo 11 do NAFTA relativo a investimentos é emblemático do caráter GATT Plus do acordo, pois possibilita que empresas estrangeiras processem os governos, caso estes adotem leis ou regulamentos contrários a seus interesses e que afetem a suas expectativas de lucro. Muitas das disposições desse capítulo do NAFTA seriam reproduzidas no polêmico Acordo Multilateral de Investimentos da OCDE (AMI ou MAI).

com a colaboração fundamental de um setor empresarial mais agressivo. Que trabalhe lado a lado com o governo, como a Coalizão Empresarial vem fazendo no caso das negociações da ALCA (...)" (LAFER apud ALTEMANI, 2005, p. 26).

4.2.6 – Empresários brasileiros e argentinos no Mercosul: falta de representação nacional como base para um jogo de soma zero.

No âmbito do Mercosul, percebe-se a influência de determinados grupos econômicos de pressão sobre a definição dos interesses do Estado, que se revelam muitas vezes incompatíveis com os interesses dos outros sócios e acabarão por provocar rivalidades e tensões comerciais.

> "O que é mais autêntico e justificado como resistência à aliança estratégica ou ao Mercosul são as pressões de setores específicos que se consideram ameaçados pela concorrência do vizinho [...], como demonstra o caso do açúcar, e é preciso ter muita cautela e disposição para o diálogo, dos dois lados, para que controvérsias setoriais como essas não contaminem o projeto de integração [...]" (GONÇALVES e LYRIO, 2003, p. 21).

A pressão individualizada de certo setores da economia dos dois países, à margem de uma representação empresarial ou industrial mais ampla, amplia a possibilidade de adoção de medidas protecionistas para atender a interesses particulares, de grupos muitas vezes pouco representativos do PIB nacional, que se sentem prejudicados pela maior competitividade do vizinho. É o caso dos produtores de vinho no Brasil, ou dos fabricantes de têxteis, calçados e móveis na Argentina.

A extrema dificuldade na agregação de interesses no plano nacional pulveriza a cooperação e a ação coletiva do empresariado, levando a ações voluntaristas e individualizadas de grupos de pressão, que embora não representem o conjunto da indústria, acabam influenciando a formação dos interesses e preferências dos Estados.

De fato, diferentemente do que propõem realistas e institucionalistas, os interesses dos Estados não são exógenos ou fixos, mas, ao contrário, determinados por relações sociais estabelecidas em âmbito doméstico e transnacional, inclusive pela ação de atores não-estatais. "*Socially differentiated individuals define their material and ideational interests independently of politics and then advance those interests through political exchange and collective action"* (MORAVCESIK, 1997, p. 517).

Nesse sentido, g*overnment policy is constrained by the underlying identities, interests, and power of individuals and groups (inside and outside the state apparatus) who constantly pressure the central decision makers to pursue policies consistent with their preference* (MORAVCESIK, 1997, p. 518).

A influência dos interesses particulares de grupos econômicos, nem sempre representativos de suas categorias, na formulação das políticas industriais e comerciais de Brasil e Argentina ajuda a explicar a recorrência de contenciosos sobre setores diversos. As medidas restritivas adotadas à revelia de qualquer coordenação macroeconômica dificultam a consolidação da União Aduaneira e a promoção de objetivos fundamentais como a articulação de cadeias produtivas.

> "As entidades empresariais [...] atuam em geral através de lobbies e, no caso das Confederações ou Câmaras Empresariais Nacionais, nem sempre têm autoridade política para convocar um setor econômico, ou uma grande empresa, para discutir ou negociar algum tema conflitivo. Veja-se, por exemplo, o caso dos inúmeros conflitos setoriais (geladeiras, televisores, etc). O FCES poderia ter mediado as negociações e ajudado na busca de soluções. Mas não o fez, porque as entidades empresariais nacionais da indústria dos países envolvidos, provavelmente não teriam o poder de convocação necessário." (CASTRO, 2007 a, p. 54)

De fato, a conturbada relação comercial que ambos os países viveram em 2011 e 2012 e ainda vivem em 2013, fruto da adoção de medidas restritivas ao comércio, notadamente as licenças não automáticas de importação, reflete os interesses de setores como calçados, têxteis, automóveis, papel e celulose, trigo e vinhos. Percebe-se, em muitos desses casos, a influência e pressão de determinado grupo econômico, nem sempre muito representativo no PIB nacional, sobre as práticas governamentais, que acabam por refletir uma lógica contrária ao espírito integrador.

Quando a busca pelas preferências individuais e unilaterais do grupo social dominante de um Estado coaduna-se e atende aos objetivos dos setores influentes em outros Estados, ou simplesmente tem efeitos insignificantes para estes, haverá incentivos claros para boa coexistência. Em contrapartida, quando a busca pelas preferências por um Estado impõe necessariamente custos (*negative externalities)* aos grupos dominantes ou influentes dos outros Estados, haverá incentivos para tensão e conflito.

O risco está nos atores que estão na esfera pública para representar grupos de interesses, conforme alerta Habermas: "[...] temos que fazer uma distinção entre atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela". (HABERMAS, 2003, p. 98)

A atuação empresarial no Mercosul revela, então, dois fenômenos determinantes para a ausência de uma maior sinergia entre os empresários dos quatro países: 1) faltam associações representativas dos interesses do empresariado nacional como um todo, conforme visto acima, o que estimula visões fragmentadas e concorrentes acerca do processo integrador e 2) inexistem até o momento espaços formais de articulação setorial entre empresários no Mercosul ou no Cone Sul, prevalecendo a atuação em torno de seções nacionais, o que acaba por acentuar divisões e posturas individualistas.

> "Para além da falta de recursos e das divergências econômicas e administrativas, incidem também sobre os processos de integração os conflitos políticos e de interesses, as idiossincrasias nacionais, a força de inércia que em geral caracteriza as relações institucionais e a inexperiência dos negociadores." (IZERROUGENE, 2009, p. 111)

A partir do exposto neste capítulo, percebe-se que uma importante mudança estrutural na configuração da participação cidadã do Mercosul passa pela consolidação de setores[75] representativos no âmbito do bloco, em substituição às atuais seções nacionais, reforçando a articulação regional ou transnacional do atores sociais e, consequentemente, o espírito integrador.

[75] Setor da Economia Social e Solidária; Setor Sindical; Setor Empresarial; Setor de ONGs, redes e acadêmicos, entre muitos outros.

5. Os Espaços de Participação Social no Mercosul

> Esse momento significa que nós passamos da fase de um Mercosul exclusivamente dos Estados para uma fase do Mercosul dos povos.
>
> Celso Amorim[72]

5.1 Introdução:

Cumprida a discussão prévia relativa à participação de centrais sindicais e de empresários no Mercosul, consideradas categorias privilegiadas em termos de representação social no bloco, cabe analisar criticamente o modo como se formaliza a participação e presença da sociedade civil no processo integrador.

É curioso observar, por exemplo, que não obstante a existência do FCES desde 1994 e até mesmo a obtenção de algumas conquistas normativas marcantes, como a Declaração Sociolaboral do Mercosul de 1998, foi apenas no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 que se usou pela primeira vez o termo sociedade civil em documento oficial do bloco.

Importa reconhecer que as circunstâncias para a inclusão oficial do termo nas discussões do bloco refletem as novas prioridades de governos progressistas nos países membros, notadamente os presidentes Lula no Brasil e Nestor Kirchner na Argentina. De fato, imbuídos de uma agenda doméstica e internacional marcada por iniciativas de cunho social, os governos de Brasil e Argentina concordaram em reproduzir essas preocupações nos rumos de um processo integrador em crise e desacreditado desde 1999.

Buscou-se, então, um maior engajamento social para legitimar uma nova ênfase no processo integrador, não mais orientado majoritariamente para o regionalismo aberto, conforme prevaleceu durante boa parte da década de 90, mas voltado para uma integração física, social e produtiva. (LIMA, 2011)

No plano da sociedade civil percebia-se também desde o fim da década de 90 uma nova forma de articulação social, sob a forma de uma ação coletiva transnacional, conforme apontado no segundo capítulo. Essa nova sociedade civil, símbolo de um movimento antiglobalização, teve momentos emblemáticos como na III Conferência Ministerial de Seattle

[72] Discurso por ocasião da cerimônia de abertura oficial da I Cúpula Social do Mercosul, realizada em Brasília, em 13 de dezembro de 2006.

em 1999 e na reunião do G 8 em Gênova em 2001 ou na primeira edição do Fórum Social Mundial em Porto Alegre em 2001[73]. (BRINGEL e MUÑOZ, 2010).

"A simultaneidade entre a expansão das redes transnacionais de movimentos sociais e os processos de integração econômica colocam novas questões relativas à regionalização das respectivas sociedades civis" (HIRST e LIMA, 2003)

A ênfase na necessidade de criação de novos espaços para a atuação de uma sociedade civil mercosulina mostrava-se, portanto, bastante coerente com as tendências dos movimentos sociais naquele momento, bem como com as preferências reveladas pelos governos dos Estados-membros.

> "Em consequência, poder-se-ia vislumbrar a formação de um espaço público regional sempre e quando se fizessem disponíveis os instrumentos institucionais adequados. A experiência européia nos ensina, porém, que mesmo em contextos avançados de integração, este caminho é lento e dificultoso, constatando-se certa cronicidade ao problema do déficit democrático" (HIRST e LIMA, 2003, p. 427).

5.2 Por um Mercosul Social e Participativo:

As instituições e organizações multilaterais, junto com os acordos internacionais de tipos variados, passaram a exercer importante papel no contexto mundial com a intensificação e maior abrangência da globalização. As decisões tomadas no nível internacional impactam no plano local, modificando as relações econômicas, políticas e sociais.

Nesse contexto, os processos de integração tornaram-se um dos principais fenômenos da nova lógica. No entanto, o monopólio das informações e da tomada de decisão pelo Poder Executivo dos países e das próprias organizações internacionais geraram, e ainda geram, críticas relacionadas ao déficit democrático, isto é, à falta de democracia nos espaços decisórios e de negociação. As queixas abordam a insuficiente abertura à participação da sociedade civil nas organizações internacionais como um todo, com obstáculos como o difícil acesso a informações.

Desde a sua concepção, o Mercosul passa por crescente pressão de sindicatos, grupos empresariais, organizações não-governamentais e entidades de todos os tipos, que demandam maior abertura e influência no processo de integração, através da institucionalização de espaços permeáveis às suas propostas, demandas e opiniões.

[73] Porto Alegre revelava um notável êxito político do PT, com 10 anos de gestão ininterrupta, além de identidade histórica que se sobrepõe à da formação platina, conjuntura que estimulou articulação de movimentos sociais diversos no FSM, inclusive argentinos e uruguaios. (HIRST e LIMA, 2003).

A reação do bloco frente a estas pressões ocorreu por meio da abertura de espaços como o Foro Consultivo Econômico Social (FCES) e Reuniões Especializadas como as da Agricultura Familiar (REAF) e da Mulher (REM), onde a participação da sociedade civil é intensa. Outra reação dos Estados foi a criação do projeto "Somos Mercosul", que tem como objetivo aumentar a interação entre sociedade e governos no âmbito do bloco. A sociedade civil também se mobilizou e criou o Mercosul Solidário, com o objetivo de aprimorar a articulação entre as organizações sociais e, dessa forma, levar de uma maneira mais homogênea suas demandas para as distintas esferas do processo de integração regional.

"A integração entre representantes governamentais e entidades sociais em áreas temáticas permite que se avance com maior rapidez e com maior sintonia com a realidade, facilitando, portanto, a aprovação dos projetos e sua internalização". (CASTRO, 2007)

Não faltam, contudo, críticas ao baixo peso desses mecanismos na condução do bloco: "O FCES poderá cumprir com seu papel de agente consultivo se for devidamente consultado, dentro de um processo onde disponha das devidas informações e condições para a elaboração de suas recomendações, situação que até o momento não ocorreu" (Ata da VI Reunião Plenária do FCES - 1998). Uma das principais recomendações feitas ao GMC pelo FCES[74] foi relativa à criação do Instituto Social do Mercosul e resultou de consulta encaminhada pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CPRM).

Apesar de haver grupos da sociedade civil engajados no acompanhamento do processo de integração, e de terem sido criados os espaços consultivos citados acima, a participação social como um todo está aquém do ideal. De fato, no âmbito social, o Mercosul ainda não conquistou o êxito e o avanço que ostenta no plano comercial, devido ao difícil e inconcluso reconhecimento da dimensão social da integração.

Com o funcionamento efetivo do Parlamento do Mercosul, criam-se possibilidades de enfrentamento de vários desses obstáculos. Como bem enfatiza o Protocolo que criou a instituição, ela deve ter adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados membros, constituindo-se, dessa forma, como um espaço comum onde se refletirão o pluralismo e a diversidade de toda a região, contribuindo efetivamente para a democracia, a participação, a representatividade dos diversos setores da sociedade civil, a transparência e a legitimidade do processo de integração. (GENEYRO e VAZQUEZ, 2006, p. 13-14).

Os vínculos que o Parlamento do Mercosul se propõe a estabelecer com a sociedade

[74] Apresentada em 13 de dezembro de 2006.

civil são, potencialmente, um grande avanço e com tais propostas, o Parlamento pode tornar o processo de integração mais abrangente ao vencer obstáculos inerentes ao déficit democrático, como, por exemplo, a dificuldade da sociedade civil organizada de cada Estado membro de sair da lógica nacional para trabalhar numa lógica de integração regional.

Além das iniciativas indicadas, surge a perspectiva de se valorizar o Programa Mercosul Social e Solidário, com ênfase na atuação da sociedade civil organizada. Ele conta com 18 organizações não governamentais de cinco países (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile) e é financiado pela União Européia. O principal objetivo é melhorar o exercício da cidadania e a qualidade de vida de grupos sociais marginalizados nos países do Cone Sul, consolidando processos democráticos na região pela promoção dos direitos humanos fundamentais, criação de instrumentos na defesa de interesses desses atores sociais na integração regional, e fortalecimento das organizações com a criação de redes e estruturas que assegurem políticas públicas efetivas. No Brasil as três ONGs executoras são: o Centro de Ação Comunitária (CEDAC/RJ), o Centro de Ação Cultural (CENTRAC/PB) e o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis/SP).

A partir da crise do Mercosul há uma tentativa de fortalecer a agenda social do bloco. O panorama a partir do ano 2000 é de uma sociedade civil mais engajada no que tange aos temas sociais e política externa, incluindo movimentos acadêmicos, imprensa e outros.

Um dos primeiros sinais desse maior engajamento dos atores regionais em favor do fortalecimento da temática social ocorre em junho de 2000, com a assinatura da Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social, que apontava para a necessidade de maior coordenação entre os Estados membros e os Estados associados no enfrentamento de problemas sociais agudos. No final daquele ano, o CMC decide a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS).

A Agenda Social do Mercosul, que teve origem no I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, em Córdoba, no ano de 2006, deixa clara a demanda por uma maior participação de movimentos sociais nos processos decisórios do bloco, mas para tal é necessária a articulação nos campos políticos, sociais, ambientais, culturais e trabalhistas da integração e não somente focar as questões econômicas e comerciais.

Quando as discussões se concentram no campo econômico e comercial há mais tendência para o conflito, pois os interesses tendem a divergir mais segundo cada setor econômico. Uma sociedade civil mais atuante traz uma maior legitimidade, bem como

fortalece a noção de cidadania e a própria identidade mercosulina.

As Cúpulas Sociais tornaram-se um evento regular da agenda oficial do Mercosul. Entre 2006 e 2013, catorze edições foram realizadas com sucesso: Brasília, em 2006; Assunção e Montevidéu, em 2007; Tucumã e Costa do Sauípe, em 2008; Assunção e Montevidéu, em 2009; Chaco e Foz do Iguaçu em 2010, Assunção e Montevidéu em 2011, Mendoza e Brasília em 2012 e Montevidéu em 2013. Cerca de cinco mil participantes se incorporaram a essa experiência, o que constitui uma inovação institucional do Bloco.

Até o final dos anos noventa, quando a agenda do Mercosul era predominantemente comercial, a representação da sociedade civil estava restrita aos setores econômicos, especialmente às associações empresariais e às organizações sindicais. A realidade de hoje é diferente (DULCI: 2010).

Juntamente com o Parlamento do Mercosul, a Comissão de Representantes Permanentes e as Reuniões Especializadas, participam das Cúpulas Sociais as organizações da agricultura familiar, de direitos humanos, do cooperativismo, da economia solidária, de micro, pequenos e médios empresários, de mulheres, de jovens, de negros, de estudantes e de pessoas com deficiência, entre outros.

Por decisão das presidências pro tempore do Brasil e do Paraguai, representantes das Cúpulas Sociais participaram das reuniões dos presidentes dos Estados Partes e Associados do Mercosul, no Rio de Janeiro (2007), Costa do Sauípe (2008) e Assunção (2009).

No comunicado conjunto aprovado na Costa do Sauípe, os presidentes reafirmaram o compromisso de ampliar os espaços de participação social e "instruíram o Conselho do Mercado Comum a examinar alternativas para apoiar financeiramente as atividades da Cúpula Social do Mercosul.”

Aprovaram-se também a criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS) e do Instituto Social do Mercosul (ISM), com vistas a definir políticas sociais comuns do bloco, órgãos que podem receber sugestões da sociedade civil através do FCES e das próprias Cúpulas Sociais.

A CCMAS constitui foro político para a coordenação das diversas Reuniões de Ministros da área social do Mercosul e foi fundamental para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)[75], que apresenta um conjunto de metas e objetivos de

[75] Aprovado finalmente na Cúpula de Assunção em junho de 2011.

médio e longo prazo na área social (estruturados em torno de algumas diretrizes básicas[76]) em temas como desenvolvimento social, agricultura familiar, meio ambiente, trabalho e emprego, direitos humanos, igualdade de gênero, educação e cultura.

Vale dizer que a proposta de elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS) foi discutida pela primeira vez na Cúpula do Mercosul, em Córdoba em julho de 2006, tendo sido levada aos presidentes dos Estados Partes e depois incorporada à agenda oficial. A atuação da Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social (RMADS) foi decisiva para o sucesso dessa iniciativa, que contou também com a contribuição de propostas emanadas do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo[77], criado por Lula em 2008.

Merece destaque também o estabelecimento do Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania em 2010, cujo objetivo é consolidar uma série de direitos fundamentais e benefícios diversos em matérias como circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação, trabalho e emprego, previdência social, defesa do consumidor, entre outras, a ser desenvolvido até 2020.

Em 2010 aprovou-se também a criação da Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS), no âmbito do Alto Representante-Geral do MERCOSUL, e que trabalhará em coordenação com as instâncias do Mercosul na área social, em particular com a RMADS, com o ISM e com a CCMAS. As atribuições previstas no artigo 4º da decisão 65/10 do CMC são: funcionar como um canal institucional de diálogo do bloco com a sociedade e com os movimentos sociais; apoiar a organização das Cúpulas Sociais; financiar a participação social em eventos e atividades do Mercosul e manter um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes. Na XIII Cúpula Social, realizada em Brasília em dezembro de 2012, a declaração final instava "ao imediato funcionamento da UPS", a ser instalada na cidade de Montevidéu.

Percebe-se, então, que o novo Mercosul superou verdadeiramente o regionalismo aberto, vigente na década de 90, em favor de integração mais complexa, abrangendo as dimensões física, produtiva e social, buscando estimular o sentimento de pertencimento às populações dos Estados membros. Nesse sentido, é possível dizer que o Brasil encara o

---

[76] Vide anexo IV

[77] O Conselho reúne-se quatro vezes por ano, sempre antes das reuniões do GMC, para que as opiniões da sociedade civil brasileira sejam consideradas nas negociações oficiais. Cabe ao órgão divulgar as iniciativas e políticas de integração, fomentar discussões sobre os rumos da integração e elaborar propostas a partir do consenso entre as organizações da socidade civil presentes (Vide anexo I).

Mercosul não mais como parte de uma agenda pura de livre comércio, mas como um empreendimento muito mais profundo em que a liberalização dos fluxos comerciais é um aspecto entre outros igualmente importantes e necessários. (SIMÕES: 2010)

Não obstante os vários desafios comentados no primeiro capítulo, o Mercosul cumpriu os objetivos de reduzir – e, em muitos casos, eliminar – as barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio intrazona, adotando a Tarifa Externa Comum e tornando-se uma União Aduaneira. O entendimento das características peculiares de nossos povos também melhorou muito com o avanço do turismo inter-regional.

No passado, o Mercosul sofreu com certa falta de sincronia entre o comportamento da economia e a dinâmica do comércio intrabloco, por um lado, e a vontade política, de outro. O momento atual é privilegiado porque temos a parte econômica e política avançando de mãos dadas. Essa situação é um estímulo adicional para aprofundar o Mercosul.

A visão estratégica do Mercosul não é que o bloco seja considerado apenas um instrumento para aumentar o comércio, ainda que isso seja indiscutivelmente importante. Passamos para o Mercosul como um valor em si, ou seja, como objetivo estratégico de integração, o que pressupõe dar ao bloco a configuração de um espaço regional de geração de prosperidade, bem-estar e justiça social, no qual os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento convergem e se reforçam mutuamente.

As redes, alianças de organizações da sociedade civil e movimentos sociais ganharam destaque na segunda metade dos anos noventa como resistência aos processos de negociação em curso da ALCA e do acordo bi-regional Mercosul - União Europeia e contra as políticas neoliberais impostas às sociedades. A Aliança Social Continental (ASC) pode ser citada como exemplo de integração entre diferentes tipos de organizações e movimentos sociais do continente em busca de alternativas de integração regional que vão efetivamente além das questões econômico-comerciais, garantindo os direitos dos cidadãos e que sejam baseadas na "implementação e coordenação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e inclusão social". (BIANCHINI; CAMPOS; OLIVEIRA, 2000, p. 55).

Foi através da bandeira de não aceitação de nenhum acordo de livre-comércio que representasse uma ameaça ainda maior ao meio ambiente, aos direitos humanos, à igualdade das mulheres, aos direitos sociais e trabalhistas, que a ASC se formou e lutou contra a ALCA e qualquer iniciativa que não trouxesse ganhos sociais aos países da Aliança.

Preocupação análoga foi revelada na declaração final da XIII Cúpula Social (Brasília,

dezembro de 2012),

> "[...] nos preocupa o avanço das negociações do Bloco com a União Europeia, especialmente em temas de grande sensibilidade para nossos países, como compras de governo e matérias normativas e, por isto, reiteramos a necessidade de maior transparência nesse processo negociador. Alertamos para que este acordo não venha reproduzir as negociações nos padrões da ALCA".

Grupos de mulheres dos quatro países membros do bloco vêm construindo também uma forte relação entre si e em relação aos mecanismos e processos em curso no Mercosul. Foram abertas algumas portas para a participação desses grupos, mas assim como acontece com o movimento sindical, precisa-se de maior vontade política para que questões sociais passem a integrar as estratégias prioritárias de desenvolvimento do bloco.

O movimento de mulheres pretende sensibilizar os atores sociais na luta pela garantia da cidadania e da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos diferentes âmbitos de negociação do Mercosul. Chama a atenção, por exemplo, a defesa da paridade de gênero no âmbito do Parlasul, defendida, mais uma vez, na Cúpula Social de Brasília: "Exigimos, também, que os países cumpram com o processo de eleição por voto direto dos/as representantes no Parlamento do MERCOSUL, incluindo a paridade de gênero".

Desde o ano de 1995 ocorreram seminários intitulados "Mulher e Mercosul", onde foram apresentadas análises sobre a situação da mulher no trabalho e realizadas propostas nas áreas legislativas e de políticas públicas, especialmente para as articulações regionais. Integrantes do FCES, as feministas reivindicaram sua participação nos subgrupos de Saúde, da Indústria e do Trabalho, do Emprego e da Seguridade Social, conseguindo instaurar a Reunião Especializada da Mulher, na qual participaram Ministras ou autoridades dos órgãos governamentais competentes em políticas para mulheres e grupos da sociedade civil.

No ano de 2005, aconteceu o seminário "Mercosul, Sociedade Civil e Direitos Humanos" – que contou com a participação dos grupos feministas, entre outros atores sociais na esfera institucional do Mercosul – organizado pelo Observatório de Políticas de Direitos Humanos do bloco, que será comentado abaixo.

O Mercosul vem apresentando, aliás, uma preocupação mais freqüente com os direitos humanos. O Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direito Humanos no Mercosul foi aprovado pelo Congresso brasileiro em 27 de agosto de 2009. O Protocolo estabelece que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito

aos direitos humanos e liberdades fundamentais são condições essenciais para a evolução do bloco. O instrumento representa um aprofundamento dos compromissos assumidos no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul de 1998. (DULCI, 2010).

No plano institucional, merece destaque o estabelecimento da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RADDHH), que começou seu funcionamento em maio de 2005 como um foro interestatal para a análise e definição de políticas públicas de direitos humanos. Dentre as iniciativas recentes, merece destaque o lançamento do "Espaço História, Memória e Verdade do Mercosul", cujo objetivo é identificar e preservar a informação sobre as violações a direitos humanos ocorridas nos países membros em períodos recentes e estimular a difusão e troca de informações sobre os fatos ocorridos.

É notável também o papel desempenhado pelo Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul, organização regional constituída por representantes da sociedade civil de: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, fundado na cidade de Córdoba no ano de 2004, com o objetivo de monitorar e incidir nas políticas públicas de direitos humanos nos países do bloco. Para cumprir com esse propósito, capacita e promove a participação da sociedade civil nos âmbitos institucionais do Mercosul.

O Observatório está integrado por doze organizações com vasta trajetória nos seus respectivos países: o Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), o Serviço Argentino de Direitos Humanos (SADH) e o Centro de Direitos Humanos e Ambiente (CEDHA), da Argentina; o Instituto Sou da Paz, Themis-Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero e Conectas Direitos Humanos, do Brasil; o Instituto Paraguaio de Direitos Humanos (IPDH), Comissão de Igrejas para Ajuda de Emergência (CIPAE) e Raízes para o Fortalecimento e o Desenvolvimento, do Paraguai; o Serviço Paz e Justiça (SERPAJ), o Instituto Solidariedade e Desenvolvimento (ISODE) e o Instituto de Estudos Legais e Sociais do Uruguai (IELSUR), pelo Uruguai.

Desde o ano de 2005, o Observatório intervém como observador da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e na Reunião Especializada da Mulher. Além disso, mantém contato permanente com as autoridades competentes na área dos Estados membros e do Mercosul, bem como com representantes do Parlasul.

Vale destacar, outrossim, o estabelecimento do Instituto de Políticas Públicas em

Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), organização criada pela Decisão N° 14/09 do CMC, com sede permanente em Buenos Aires. Suas principais atribuições são a cooperação técnica, a pesquisa aplicada e a coordenação das políticas públicas em direitos humanos no contexto dos países do bloco. A proposta do IPPDH é contribuir na concepção, implementação, avaliação e consolidação das políticas públicas em direitos humanos como o núcleo do desenvolvimento da identidade e integração dos países plenos e associados do Mercosul.

Em janeiro de 2013, por exemplo, o IPPDH apresentou o projeto "Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos", que será financiado pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Trata-se de um projeto regional que pretende fortalecer as instituições públicas e sociais do Mercosul para incrementar o alcance e a coordenação das políticas do bloco nesta matéria, contemplando a criação de plataformas virtuais, agências governamentais e organizações sociais, além da capacitação dos funcionários públicos envolvidos.

A juventude é outro tema social que ganha protagonismo no seio do Mercosul. Já na I Cúpula Social realizada em Brasília em dezembro de 2006, afirmou-se que:

> "[...] o desenvolvimento social e econômico do Mercosul passa pela elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de juventude que se articulem transversalmente com as políticas de educação, trabalho decente, cultura, saúde, segurança pública, intercâmbio de jovens, turismo, meio ambiente, esporte e lazer. As políticas públicas de juventude devem ser compreendidas como prioridade por todas as gerações e devem, necessariamente, contemplar o estímulo à participação dos jovens nas esferas de decisão do bloco".

Com base nesse compromisso foi estabelecida a Reunião Especializada de Juventude do Mercosul[78] e decretou-se o Ano da Juventude no Mercosul, entre julho de 2012 e julho de 2013, pautado em três eixos transversais: democracia, participação e integração. Merece menção especial também a ativa presença dos jovens nas Cúpulas Sociais, como ocorrido em Brasília em dezembro de 2012, com um diálogo especial dedicado ao tema "Juventude e Democracia".

Especificamente no tocante à democracia, o Mercosul estabeleceu o Observatório da Democracia[79], cujas atribuições são o fortalecimento dos objetivos do Protocolo de Ushuaia

[78] A IX Reunião Especializada de Juventude do Mercosul ocorreu em Brasília em dezembro de 2012.

[79] Criado pela decisão nº 05/07 do CMC, a partir de pedido feito pela Venezuela durante as eleições presidenciais no país em 2006. O presidente Chávez, embora favorito no pleito, queria evitar os constrangimentos provocados em eleições anteriores pelo grupo de observadores da OEA.

de 1998; o acompanhamento dos processos eleitorais na região[80]; e a promoção de atividades e estudos vinculados à consolidação da democracia no âmbito regional.

Conforme percebido acima, a nova dinâmica de uma integração mais ampla e diversificada, capaz de conjugar ativamente o velho Mercosul Comercial com um Mercosul Político e um Mercosul Social, ficou evidente durante o governo Lula. De fato, diante dos primeiros sinais de que a crise iniciada nos países desenvolvidos atingiria a América Latina, os países do Mercosul buscaram coordenar as ações para amortizar os seus efeitos na região. Em outubro de 2008, foi realizada a sétima reunião extraordinária do Conselho do Mercado Comum, que contou com a participação dos presidentes dos Bancos Centrais e afirmou-se a importância de preservar o nível de investimento nas áreas produtiva e social, em razão de seu efeito favorável para a geração de empregos e como incentivo à produção.

Posteriormente, na reunião de Presidentes dos Estados Partes e Associados, em dezembro de 2008, na Costa do Sauípe (BA), os presidentes salientaram:

> "A necessidade de uma reforma profunda e abrangente da arquitetura financeira internacional e do estabelecimento, no âmbito global, de instrumentos que permitam respostas concretas, imediatas e mais adequadas à crise. Os países que estão envolvidos no processo de conformação do Banco do Sul expressaram a importância da sua ativação o mais rapidamente possível, com vistas ao desenvolvimento mais harmônico, equitativo e integral da América do Sul".

Apesar das condições adversas geradas pela crise financeira, as negociações comerciais no Mercosul não ficaram paralisadas. Prosseguiram os entendimentos para a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum e a adoção de um Código Aduaneiro Comum, e entraram em vigor os Acordos de Preferências Tarifárias com a Índia e com a União Aduaneira da África Austral (Sacu). A assinatura de acordos externos confirma o potencial de inserção do Mercosul na economia mundial, sendo notáveis os tratados de livre comércio assinados pelo bloco com Israel, Egito e Palestina, bem como outros que estão em negociação com o Conselho de Cooperação do Golfo, a União Europeia e a Jordânia.

A celebração de acordos de livre circulação de pessoas, por sua vez, é outra iniciativa que beneficia tanto os trabalhadores, que buscam novas oportunidades de emprego, quanto as empresas, que exploram novos negócios. Em julho de 2009 entraram em vigor o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e o Acordo sobre Residência Mercosul, Bolívia e Chile. Ambos permitem a solicitação de residência com procedimentos simplificados e isenção de pagamento de multas e quaisquer outras sanções,

[80] Surgiu a partir daí o corpo de Observadores Eleitorais do Mercosul.

independentemente da condição migratória com que o peticionário tenha ingressado no território do país de recepção. Mediante a apresentação dos documentos necessários, os peticionários recebem a residência temporária, válida por dois anos, que poderá ser convertida em permanente por petição apresentada nos últimos três meses de vigência da residência temporária.

A aquisição de residência temporária assegura os direitos de entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção, bem como o direito de exercer qualquer atividade profissional, nas mesmas condições estabelecidas para os nacionais do país de recepção. Os acordos estabelecem, ainda, a igualdade de direitos civis e de reunião familiar, o tratamento igualitário em matéria trabalhista e os direitos de transferência de remessas e de acesso à educação pública.

Em face do aumento da circulação de cidadãos no interior do bloco, o direito à Previdência Social vem recebendo atenção especial dos Estados Partes. O reconhecimento da importância do tema tem sido acompanhado por ações efetivas que garantem benefícios sociais e melhores condições de vida aos trabalhadores da região. O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, em vigor desde 2005, já permitiu que oito mil brasileiros que mantiveram empregos em qualquer um dos quatro países do bloco ao longo da vida se aposentassem e recebessem os benefícios devidos. O acordo permite que o tempo de contribuição previdenciária de quem tenha trabalhado em mais de um país do Mercosul seja somado para fins de aposentadoria. Atualmente, cerca de 700 mil brasileiros residem nos países do bloco e poderão se beneficiar do acordo. (DULCI: 2010)

5.3 Déficit democrático na Integração Europeia: um exemplo a ser evitado:

A percepção do déficit democrático no processo de integração europeu não resulta da lógica verticalizada – *top-down* – como se iniciou o processo, fruto de decisões de estadistas, notadamente o francês Robert Schuman, interessados em fortalecer economicamente a região devastada pela II Guerra Mundial e neutralizar a rivalidade franco-germânica através da associação de ambos os países num compromisso integrador.

É a estrutura institucional da União Europeia, não obstante toda a sua complexidade, principalmente se comparada ao Mercosul, que nega maiores possibilidades para uma efetiva participação cidadã[81], que vá além de simples consultas pontuais e esporádicas.

Percebe-se um descompasso entre os círculos de tomadas de decisões e os círculos que são alcançados pelas determinações. Para Habermas, as transferências de competências de níveis nacionais para internacionais podem abrir perigosos vazios de legitimidade.

"Na União Europeia, o processo decisório constitui ótimo exemplo para esse déficit democrático que surge com a transferência dos grêmios decisórios nacionais para as comissões interestatais, formadas por representantes dos governos" (HABERMAS, 2003 b, p. 117).

As discussões e deliberações em bases intergovernamentais, como no Conselho de União Europeia, órgão decisório por excelência na União Europeia, não refletem a formação democrática da opinião e da vontade, produzida em bases nacionais.

> "[...] tais arenas de formação pública da opinião e da vontade só existem, atualmente, no interior dos Estados nacionais. E não podemos imaginar o espaço público europeu, a ser construído, como uma projeção ampliada desse espaço público, pois eles só podem surgir, quando os círculos de comunicação das arenas nacionais intactas se abrirem umas às outras". (HABERMAS, 2003 b, p. 141)

Ao longo dos anos percebem-se diversas tentativas de combater o déficit democrático europeu como: a adoção do voto direto para o Parlamento Europeu em 1979, a criação do Comitê das Regiões em 1992 (composto por representantes locais de municípios e regiões), a adoção do conceito de cidadania europeia pelo Tratado de Maastricht de 1992, largamente reforçada pela Carta de Direitos Fundamentais incluída no Tratado de Lisboa de 2009 e pela aprovação da figura da iniciativa popular[82] no mesmo tratado.

Vale dizer que a impressão de distanciamento existente entre os cidadãos e as instituições é mais perceptível em alguns Estados que em outros, todavia, parece ser forte em todos os países. Tal percepção configura-se em um aspecto particularmente inquietante quando evidenciado o fato de que várias políticas continentais devem ser submetidas a referendo popular antes de serem internalizadas. A multiplicidade de referendos cria a

[81] Para Habermas a cidadania não depende da identidade nacional, "A identidade da nação de cidadãos não reside em características étnico-culturais comuns, porém na prática de pessoas que exercitam ativamente seus direitos democráticos de participação e de comunicação". (HABERMAS, 2003 a, p. 283)

[82] Confere à população europeia a possibilidade de elaborar propostas de lei, desde que reunidas no mínimo um milhão de assinaturas de um número representativo de Estados.

necessidade de uma constante sedução dos povos, que precisam ser permanentemente conquistados pelo ideal da integração. Para tal, indubitavelmente, todos precisam entender de forma clara como a União funciona.

Um ator importante neste movimento de aumentar a popularidade da UE entre seus cidadãos é o Parlamento europeu[83]. O fraco comparecimento às urnas na ocasião das eleições parlamentares europeias, como ocorreu em 2009[84], é um indício assaz forte da pouca relevância atribuída pelos cidadãos àqueles que deveriam ser seus representantes no âmbito político continental. Recorrentemente acusado de falta de transparência e de corrupção, o Parlamento acaba por reforçar as críticas ao parecer excessivamente envolvido em garantir/ampliar seu poder em meio ao das outras instituições.

Mesmo entre os que comparecem às urnas, há dificuldades de se entender a relação entre o ato de votar para o Parlamento e aquilo que acontece no dia-a-dia do bloco. Essa é a principal crítica dos franceses ao conjunto de instituições construído: a ausência de debates sobre o objetivo concreto das ações políticas dos envolvidos no processo de tomada de decisão. Segundo Stéphane Rozès, diretor do instituto de pesquisas francês CSA, "*les Français se posent d'abord la question du pourquoi alors que les eurocrates sont dans le comment*".[85]

Um exemplo claro da necessidade latente de maior transparência no processo legislativo vem de um dos países com o maior número de eurocéticos – cidadãos que declaram ter dúvidas em relação aos êxitos da UE – no continente: a Dinamarca. O poder legislativo dinamarquês criou, em nível nacional, uma Comissão Verificadora para a qual os deputados europeus eleitos por Copenhague devem prestar contas semanalmente. Ademais, a Comissão Verificadora mantém um endereço virtual acessível a todos os cidadãos com informações e indicações bibliográficas acerca do processo de integração da Europa. Embora soe um pouco excessivo, essa simples medida surtiu o efeito esperado: deu aos dinamarqueses a sensação de envolvimento na macro-estrutura do bloco, antes considerada inatingível.

Outro fator que, certamente, desempenhou importante papel na construção desse distanciamento entre a população e a macroestrutura do bloco foi o alargamento em direção

---

[83] Tem havido um processo de fortalecimento do órgão, como ocorreu com o Tratado de Lisboa que aumentou o número de temas objeto de co-decisão (decisão conjunta entre o Parlamento e o Conselho), mas ele ainda carece de competências próprias dos parlamentos dos Estados-membros.

[84] O comparecimento foi de apenas 43% dos eleitores, o índice mais baixo desde o início das eleições diretas em 1979 (Portal Terra, acessado em 31 de maio de 2012)

[85] "os franceses, primeiro, se perguntam por que, enquanto que os eurocratas se preocupam mais com o como" [tradução nossa]. Declaração reproduzida no website UDF – *Union por la démocratie française*.

ao leste do continente, iniciado em 2004 e aprofundado em 2007[86]. O ato de inclusão dos antigos países pertencentes à zona de influência soviética durante a Guerra Fria, ainda que tenha aspectos sobremaneira positivos no âmbito da coesão continental, implicou na assimilação de passados histórico-culturais extraordinariamente diversos a uma tradição ocidental já cristalizada em meio aos antigos membros. A situação torna-se ainda mais delicada quando sobrelevamos o fato de que em apenas três anos, 12 países – boa parte pertencente à antiga Cortina de Ferro – entraram no bloco, número maior do que todos os outros que haviam aderido de 1973, quando da primeira vaga de adesões, a 1995, data em que entraram Áustria, Suécia e Finlândia.

De fato, as mudanças ocorreram com demasiada rapidez para que pudessem ser absorvidas corretamente pela população, causando nesta um medo semelhante ao que sentimos em todas as ocasiões em que devemos defrontar-nos com o desconhecido.

Agora, no cenário de grave crise na zona do Euro, mais uma vez manifesta-se o déficit democrático, com o evidente descompasso entre as medidas de austeridade sugeridas pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu (notadamente influenciado pela Alemanha), e as expectativas do cidadão comum europeu, que enfrenta níveis recorde de desemprego e clama por ações voltadas para o estímulo à economia, mas não tem os canais efetivos para participar das esferas da integração.

Para além das dificuldades em se alcançar uma efetiva participação social, a União Europeia revela uma agenda social tímida e minimalista. De fato, o processo de unificação social é muito mais complexo do que o processo de unificação nos âmbitos das políticas econômicas, comerciais e financeiras.

> "Os avanços de integração social que se realizaram na Europa só foram possíveis na área da seguridade social depois que se abriu mão da estratégia de convergência pelo alto; quando a ideia de um modelo unificado de proteção foi substituída por políticas pontuais de reconhecimento e compensação de direitos nacionais, de equivalências e de transferências orçamentárias. Na UE os Estados-membros são praticamente os únicos responsáveis por suas políticas sociais. (...) Palavras como unificação e convergência social desapareceram do discurso oficial. Não têm mais lugar no projeto minimalista de harmonização das políticas nacionais. As dificuldades europeias de integração social derivam, em grande proporção, da existência na maioria dos países de sistemas de proteção sociais que são profundamente enraizados em fortes tradições culturais e históricas." (IZERROUGENE, 2009, p. 110-111)

[86] Países que ingressaram em 2004: Chipre, Eslováquia Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca. Países que entraram em 2007: Bulgária e Romênia. Em dezembro de 2011 foi assinado o Tratado de Adesão da Croácia à UE, processo que foi completado em 01 de julho de 2013.

5.4 A participação social no Mercosul e suas limitações:

Com vistas a fazer uma avaliação crítica acerca dos diversos espaços de participação social já existentes no Mercosul e permitir um melhor tratamento da hipótese relativa à existência de uma esfera pública no bloco, algumas perguntas fundamentais foram consideradas:

a) Existem consultam regulares e periódicas aos atores não estatais sobre iniciativas e propostas políticas ou técnicas?

b) Estabelece-se uma antecedência mínima para a transmissão das informações relativas ao lugar e conteúdo das consultas?

c) Em que fase é praticada a participação dos atores não estatais (etapa preparatória – concepção da iniciativa; etapa intermediária – de redação da proposta ou iniciativa; etapa final – de aprovação da proposta já acordada)?

d) É possível a modificação da proposta ou iniciativa depois da consulta aos atores não-estatais?

e) Em que medida a consulta é representativa dos interesses dos atores não estatais afetados pela proposta?

f) Podem os atores não estatais atuar na posta em prática e supervisão das propostas e iniciativas?

g) Existem mecanismos de financiamento para a participação da sociedade civil nos espaços regionais abertos à atuação cidadã?

h) Os atores não estatais estão empenhados em aproveitar as oportunidades de participação, ampliando as suas capacidades?

Vale notar que a legitimidade da participação da sociedade civil no Mercosul não está condicionada a uma representação de toda a sociedade em seu conjunto. Isso é atribuição dos órgãos legislativos, a despeito da existência de limitações e fragilidades, como no caso do Parlasul.

Quando se apela a uma maior participação da sociedade civil se está advogando por uma presença ampliada dos mais distintos setores ou grupos sociais, considerando que o

Mercosul tem efeitos e implicações indiscriminados sobre diversas agendas das organizações sociais.

O próprio entendimento da ideia de participação precisa ser esclarecido para efeitos da análise. Não é razoável confundir participação com informação, diálogo ou debate, que constituem, na verdade, condições necessárias para que ocorra a participação. Da mesma forma, a participação não se resume à ideia de consulta, que constitui apenas uma de suas várias expressões possíveis. As consultas comumente aparecem como etapas iniciais de participação em certos processos ou mecanismos. (ALEMANY e LEANDRO, 2006).

Os atores da sociedade civil podem tentar influenciar os rumos da integração de duas formas principais: a) através da articulação autônoma de setores sociais que fazem um acompanhamento dos temas e pressionam os governos a aceitar suas propostas, mesmo sem terem acesso às reuniões oficiais do bloco; b) através da presença direta nas instâncias negociadoras do Mercosul. Vale dizer que essas estratégias não são excludentes, podendo ser combinadas, como ocorre com a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). De fato, "a atuação nos organismos intergovernamentais, sem o respaldo de uma organização autônoma e independente, pode transformar-se em simples adesão ou, na melhor das hipóteses, ser inócua" (CASTRO, 2007ª, p. 52).

Considerando-se a estrutura institucional do Mercosul, a participação da sociedade civil se dá através de dois mecanismos principais: a) presença no Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), espaço exclusivo para representantes de setores econômicos e sociais da sociedade dos países membros; b) presença nas reuniões dos organismos subordinados ao Grupo Mercado Comum (GMC) (Sub-grupos de trabalho, Reuniões Especializadas, Grupos Ad Hoc, entre outros), à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e ao Conselho do Mercado Comum (CMC) (Grupos de Alto Nível, Reuniões de Ministros, Reunião de Altas Autoridades, entre outros).

A fórmula geral de atuação dos órgãos subordinados ao GMC e à CCM revela uma etapa preparatória e uma etapa decisória. Na primeira, cada Seção Nacional pode solicitar, sempre por consenso, a participação de representantes do setor privado[87], cujo papel se limita à discussão dos temas tratados, inclusive a partir da realização de seminários. A etapa

[87] Definido no artigo 29 do Regimento Interno do GMC como "aquele que tem interesse em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo".

decisória é exclusiva para os representantes governamentais. (Artigo 16 da Decisão 59/00 do CMC[88]).

Esse é o caso do Sub-grupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social, encarregado de debater os aspectos relativos às políticas de emprego, legislações laborais e aplicação das Convenções da OIT, bem como de promover ações sobre qualificação e formação profissional.

No caso dos órgãos dependentes do CMC, permite-se convidar representantes dos setores econômicos e sociais dos países membros, bem como representantes de organismos internacionais ou agrupamentos de países, que poderão participar apenas da primeira sessão das reuniões ordinárias do CMC. A segunda sessão das reuniões ordinárias e extraordinárias é exclusiva dos representantes governamentais. (Artigos 10 e 12 do Regimento Interno do CMC[89]).

É o que ocorre no âmbito do Grupo de Alto Nível sobre a Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEMPLE), formado por representantes de ministérios da área econômica, produtiva e social e por representantes sindicais e empresariais de países do Mercosul, estando encarregado de acompanhar as metas e resultados da Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego[90].

As reuniões do GANEMPLE estão divididas em três partes, sendo a primeira, deliberativa, aberta à participação de representantes das organizações que integram as seções nacionais do FCES e da Comissão Sociolaboral do Mercosul, atuando ativamente na elaboração de propostas. A segunda, decisória, é composta apenas por representantes governamentais que decidem sobre as propostas encaminhadas. A terceira, plenária, permite que atores sociais manifestem suas opiniões sobre as decisões tomadas.

---

[88] "Reiterar que, caso seja necessário e de acordo com o Regimento Interno do GMC, os órgãos dependentes do GMC e da CCM poderão desenvolver suas atividades em duas etapas, uma preparatória e uma decisória. Na etapa preparatória, os órgãos dependentes poderão solicitar, por consenso, a participação de representantes do setor privado. A etapa decisória estará reservada exclusivamente aos representantes de cada Estado Parte".

[89] Artigo 10: O Conselho do Mercado Comum poderá, em função do temário de suas reuniões e quando julgar conveniente, convidar para que assistam a elas representantes dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes e representantes de organizações internacionais ou de agrupamentos de países.
Os representantes mencionados no parágrafo anterior serão recebidos na primeira sessão das reuniões ordinárias do Conselho do Mercado Comum.
Artigo 12: Nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho do Mercado Comum, as Delegações de cada Estado Parte serão integradas exclusivamente por representantes governamentais.

[90] Documento aprovado em julho de 2006 pelo CMC com o objetivo de contribuir para a articulação de políticas trabalhistas, sociais e educativas com vistas a gerar condições de criação de empresas e emprego digno, e promover o respeito e cumprimento dos princípios e direitos do trabalho.

O desafio atual não se relaciona mais com a necessidade de criar espaços de participação social, algo que vem sendo ampliado nos últimos anos, mas conseguir que esses espaços sejam mais efetivos em termos de definição de políticas, indo além das simples declarações. Cumpre repensar a própria engenharia institucional do bloco, conferindo ênfase aos meios e estratégias de participação (como?) e não mais aos órgãos aberto a essa participação (onde?).

5.4.1 – Falta de Representatividade:

Ao analisar os principais órgãos voltados para a participação social, dependentes do CMC, GMC ou CCM, percebe-se que há setores que não tem representação, pois ainda não foram contemplados com uma "reunião especializada" ou outro espaço próprio.

Reconhece-se também que em alguns espaços abertos à participação social, como o FCES, ainda hoje há uma grande concentração de empresários e sindicatos, sendo tímida a presença de outros atores sociais, algo que não se coaduna com o espírito de um verdadeiro Mercosul social e produtivo.

"Aspecto fundamental para o fortalecimento do FCES é a sua ampliação. Nas quatro seções estão representados os setores empresariais (indústria, comércio, transportes, agricultura), as centrais sindicais e as entidades que representam as coooperativas."(Castro, 2007: 56). Os demais atores sociais têm presença desigual em cada seção nacional, atendendo geralmente a estímulos voluntaristas e pontuais, faltando um empenho em alcançar uma ampla representatividade dos atores sociais.

No caso do GMC, o seu regimento define que fica a cargo dos coordenadores dos SGTs a decisão sobre a participação ou não de representantes do setor privado. Isso acabou por restringir a possibilidade de participação do próprio movimento sindical, muitas vezes em oposição ou conflito com os Ministérios. "As centrais sindicais passaram a acompanhar o SGT da Indústria desde 1992 e sempre tiveram dificuldade em assitir às reuniões do SGT de Agricultura" (CASTRO, 2007, p. 57)

> "Se as pessoas convidadas dizem o que não se deseja ouvir, da próxima vez, não mais receberão convite para participar. Além disso, as reuniões reproduzem as assimetrias. O Uruguai só participa mais ativamente dos debates quando os encontros acontecem em Montevidéu. O Paraguai, por falta de recursos, envia poucos representantes. Melhor seria, assim, que constituíssemos representações permanentes (...) e criássemos uma cultura comum, que ajudasse a formar uma identidade regional." (VENTURA, 2006, p. 41)

A elitização da representação dos atores sociais também é algo visível, em função da própria linguagem técnica e especializada usada nas reuniões, carregada de jargões diplomáticos típicos da tecnocracia mercosulina, estranhos à maioria dos representantes da sociedade civil que não convivem com o dia-a-dia do bloco. Acabam sendo sempre os mesmos atores os que participam das discussões.

Os próprios custos envolvidos na participação social, decorrentes, por exemplo, da necessidade permanente de viagens pelo bloco para participar das reuniões, ajuda a elitizar ainda mais a representação. Com isso, um pequeno número de atores sociais atua representando um volume muito significativo de movimentos sociais, ONGs, sindicatos e empresários, monopolizando a voz da cidadania, sem que haja uma clara relação ou comunicação entre os representantes e aqueles que são supostamente representados. (ALEMANY e LEANDRO, 2006)

Isso é algo visível, inclusive, no próprio Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), que por não integrar o orçamento do Mercosul, tem seus custos e atividades financiados pelas entidades que o compõem. Considerando-se a profunda assimetria econômica entre elas, havendo entidades com abundância de fundos ao lado de associações de trabalhadores e ONGs com recursos muito limitados, resulta uma evidente desigualdade de condições de participação. "Para que seja democrático tem que estar respaldado pelo princípio de igualdade de condições de participação, o que implica o seu financiamento por parte dos Estados-membros". (CASTRO, 2007a, p. 54)

Nessa mesma linha, Alemany e Leandro (2006, p. 33) afirmam que a igualdade de oportunidades de acesso à participação passaria pelo compromisso do bloco em "financiar a presença dos atores da sociedade civil que não possam pagar seus custos de viagem para assistir às reuniões".

5.4.2 – Falta de Transparência e "*accountability*":

> "A implementação de um sistema de informação transparente e de instâncias que permitam a expressão e a consideração das reivindicações ou das propostas provenientes de todos os setores da sociedade civil constitui uma condição de êxito para o processo de integração" (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 7)

A falta de transparência parece ser, aliás, um dos principais motivos de queixas dos atores sociais no âmbito do Mercosul. Segundo Roberto Falchetti, representante empresarial no FCES:

> "As organizações privadas, às vezes, encontram um `segredo de estado´. Quando se negocia uma norma que vai repercutir diretamente sobre empresários e trabalhadores dos nossos países, nós queremos conhecer mais sobre essa norma, mas não podemos, porque é uma coisa secreta como se fosse uma questão de inteligência militar". (FALCHETTI, 2006, p. 44)

De fato, por força das resoluções 26/01 e 16/04 do GMC todos os documentos de trabalho, os projetos de normas apresentados pelos Estados e os estudos técnicos feitos pela Secretaria Técnica do Mercosul eram confidenciais. Para Deisy Ventura seria possível aplicar ao Mercosul a lógica da caixa-preta: "a sociedade conhece o resultado do processo e lida com os efeitos dele, mas nós não temos claros os mecanismos que levam até esses efeitos". (VENTURA, 2006, p. 35)

Essa situação só foi alterada em 2005, quando por força da resolução 08/05 do GMC afirma-se que "o corpo principal das atas e os projetos de norma, assim como a documentação anexada terão caráter público, salvo que (sic) algum Estado Parte estime necessário atribuir-lhe caráter reservado[91]."

Apesar do avanço, ainda persistem importantes problemas ligados à transparência, conforme afirmam Ventura e Rolim:

> "Em primeiro lugar, grande parte do acervo documental relativo ao período de 1991-2005 permanece protegido pela confidencialidade. Em segundo lugar, um Estado pode, individualmente e sem motivação expressa, descer o manto da reserva sobre um documento de trabalho ou projeto de norma, comprometendo a visibilidade das posições em jogo e, com isto, a opinião que os atores sociais poderiam formular a respeito delas." (VENTURA e ROLIM, 2006, p. 7).

Reconhece-se também uma profunda assimetria de conhecimento dos grupos e organizações da sociedade civil acerca do Mercosul, resultante principalmente da dificuldade de acesso à informação e da linguagem excessivamente hermética, abundante em termos técnicos incompreensíveis para a maioria dos atores sociais.

A legitimação cidadã do Mercosul esbarra igualmente na falta de "*accountability"* dos representantes dos governos e também dos atores da sociedade civil que atuam no bloco. Não

[91] Artigo 2º da Resolução 08/05 do GMC.

há, de fato, mecanismos efetivos para que esses atores prestem contas aos cidadãos sobre as suas ações e definições políticas.

A ausência de informação e diálogo compromete as perspectivas de uma maior articulação entre os atores governamentais e sociais. A simples formalização de espaço para a presença de atores sociais não é garantia de que haverá uma sinergia profícua e necessária em favor da integração. "A cultura do sigilo e a falta de tradição de trabalho com a sociedade civil é muitas vezes um entrave para construir relações ou articulações que vão além de um encontro formal de alto nível ou troca de opiniões" (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 26).

Considerando esses fatores, percebe-se por que o Mercosul ainda exerce baixa atração sobre a sociedade doméstica dos membros, desestimulando um maior engajamento social. "A cidadania não sente que o Mercosul lhe dê soluções reais, razão pela qual não se mobiliza por reivindicações da agenda regional". (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 25)

Isso confirma que, nos processos de integração, a existência de uma cultura de participação, ainda frágil no Mercosul, é tão importante quanto a criação dos espaços destinados a essa participação. "A aceitação e estímulo à participação social é uma obrigação de um governo que se propõe a consolidar um Estado democrático. Mas, o interesse e a colaboração da sociedade também devem ser encarados como uma tarefa para as entidades e movimentos sociais" (CASTRO, 2007a, p. 52)

> "A verdade é que o nível de interesse da sociedade civil em acompanhar o processo de integração é baixo, sendo especialmente diminuto no Brasil, apenas um pouco maior na Argentina, e proporcionalmente maior no Uruguai e Paraguai, dois países que dependem mais das relações com as demais nações do bloco" (VIGEVANI, 2006, p. 48)

5.4.3 – Falta de incidência no processo decisório[92]

Apesar da multiplicação dos canais de representação social no Mercosul, boa parte deles ainda fica circunscrito às tarefas de acompanhamento e consulta, limitando-se, quando muito, a apresentar recomendações ou propostas.

Conforme foi visto acima, há vários órgãos dependentes do GMC e do CMC com ativa presença de atores sociais, mas atuam fundamentalmente nas etapas preparatórias ou deliberativas, sendo estrategicamente excluídos das etapas decisórias. Com isso, é possível reconhecer que a tomada de decisões continua sendo verticalizada, *top-down*, abrindo-se a

[92] A incidência refere-se ao processo político em que os atores sociais buscam influenciar, alterar os rumos ou gerar impactos sobre o processo de tomada de decisões a nível oficial.

possibilidade apenas de eventuais consultas *ex post* aos cidadãos, ou seja, posteriores à decisão, como ocorre no GANEMPLE. “Muitos tomadores de decisão vêm a participação da sociedade civil como um peso ou uma oportunidade a ser instrumentalizada pontualmente. [...] Pode-se dizer que se está usando a cidadania sem integrá-la realmente no processo” (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 28).

“Alguns atores sociais têm o entendimento que sua linguagem foi cooptada pelos governantes, enquanto outros enxergam que os antigos líderes sociais hoje são os líderes da *dirigencia partidaria* na região” (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 24)

Existe a percepção de que a incidência acaba ocorrendo mais de uma forma negativa, ou seja, em oposição a processos existentes, como ocorreu com a ALCA no início dos anos 2000, do que dentro de uma lógica proativa e propositiva em busca de integração verdadeiramente social e produtiva.

Até mesmo os sindicatos, analisados com maior profundidade no capítulo 3, que contam com canais de participação e exercem um papel muito mais ativo que outros atores sociais, demandam uma incidência maior. “Clamam debater propostas para o desenvolvimento regional, como o FOCEM, o financiamento da sociedade civil nas reuniões oficiais, e a participação efetiva dos trabalhadores nos processos de tomada de decisões.” (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 27)

5.4.4 – Falta de coordenação entre os atores sociais

Não obstante a proliferação de espaços abertos à participação social, reconhece-se uma falta de diálogo entre eles, sendo marcante o desinteresse dos próprios atores sociais em associar-se ou articular-se entre si. “Não há interconexões nem canais de comunicação claros entre os diferentes espaços de participação. Cada órgão fala seu próprio idioma, segue a sua própria agenda e a interação ou sinergias entre os diferentes compartimentos são mínimas” (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 31)

É importante reconhecer também que da mesma forma que não interessa um bloco voltado apenas para temas comerciais, tampouco seria eficiente um Mercosul Social que não dialogasse com as outras dimensões do processo integrador.

> “Assim, os sindicatos, as ONGs, associações de cooperativas, ambientalistas, entidades que tratam dos temas racial e de gênero [...] deveriam buscar participação nos diferentes subgrupos e reuniões especializadas, vinculados à sua esfera temática, mas também vinculados à produção, ciência e tecnologia, energia, infraestrutura e

> economia. Assim como seria desejável que as entidades empresariais acompanhassem também as áreas sociais" (CASTRO, 2007, p. 57)

> "[...] a sociedade, ao opor-se a determinados processos de liberalização comercial, deixou de dominar um quinhão importante do conhecimento técnico sobre o comércio. O enfrentamento de algumas incompreensões sobre o custo de certas medidas protetivas e sua viabilidade prática, além de um conhecimento profundo sobre os interesses que estão em jogo por meio da política comercial, qualificariam sobremaneira a intervenção da sociedade civil nas negociações internacionais." (VENTURA e ROLIM, 2006, p. 9)

O Mercosul ainda reflete uma lógica fortemente nacional, produto da orientação intergovernamental adotada desde o Tratado de Assunção. Mesmo nos órgãos voltados para a participação social não se verifica uma orientação regional, muito menos transnacional. A divisão em "seções nacionais" contribui para a manutenção do viés geopolítico percebido na origem do bloco.

Nesse sentido se posiciona Rafael Freire da CUT: "Nós devemos criar uma articulação regional e continental formadora de uma opinião pública para fazer frente à globalização neoliberal. A solidariedade dos trabalhadores deve romper as barreiras nacionais e se transnacionalizar." (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 211).

O próprio FCES, espaço privilegiado para a atuação de atores sociais, está constituído por entidades nacionais representativas e fortes, que não lhe transferem, contudo, a sua representatividade. "O FCES não é uma organização ou um movimento político que tenha pensamento próprio, suas propostas são uma síntese do pensamento e dos interesses das entidades que fazem parte dele". (CASTRO, 2007a, p. 57)

Lógica parecida, aliás, pode ser reconhecida na atuação dos Estados-membros, que resistem em ceder soberania ao Mercosul, algo refletido na baixa institucionalização do bloco. O Brasil, conforme foi analisado no primeiro capítulo, adotava durante os anos 90 postura de clara resistência ao adensamento institucional do bloco, temeroso de ter que se submeter a orientações eventualmente contrárias aos seus interesses individuais.

Até o mesmo o Parlasul, grande novidade institucional dos últimos anos, e a expectativa gerada de "fortalecimento do diálogo e da produção de consensos expressos em mecanismos regulatórios favoráveis à democratização regional sofreu um revés imposto pela dificuldade de se chegar ao consenso, o que acabou resultando na decisão de se adiar a eleição direta para 2014" (MARIANO apud SARTI, 2012, p. 8).

O Mercosul deve ser capaz de se autonomizar dos governos que o criaram, dando um salta de supranacionalidade. “As instituições do Mercosul têm de ser permanentes e basear-se em elementos permanentes, ou seja, devem funcionar, ainda que os governos do Mercosul tenham orientações políticas diferentes – está é a razão das instituições” (FALCHETTI, 2006, p. 44)

Lima e Hirst também relacionam o déficit democrático ao déficit institucional do Mercosul: “[...] devemos estar atentos para o fato de que bandeiras compartilhadas não serão necessariamente propícias ao aprofundamento da integração entre os países da região uma vez que ao déficit democrático dever-se-ia somar o déficit institucional do processo” (LIMA e HIRST, 2003, p. 427)

Ingrid Sarti compartilha da mesma opinião: “é justamente no âmbito da institucionalidade do Mercosul que encontramos os problemas mais nítidos de uma proposta voltada para resolver o déficit democrático da integração.” (SARTI, 2012, p. 9). Para Gerardo Caetano, citado pela autora: “*la actual institucionalidad, aun con los importantes cambios y creaciones incorporados ultimamente, resulta disfuncional para la consecución de logros efectivos en varios de estos planes novedosos de la agenda más actual.”* (CAETANO apud SARTI, 2012, p. 9).

Vigevani fazia em 2006 alerta importante: “poderemos até mesmo criar o Parlamento do Mercosul, mas não será suficiente se não desatarmos os nós políticos. No caso do Brasil, um desses nós refere-se à necessidade de oferecer garantias de que as políticas e os interesses nacionais não serão ameaçados por parceiros.” (VIGEVANI, 2006, p. 48)

O fortalecimento da participação social do Mercosul pressupõe, então, o avanço de uma cultura verdadeiramente regional, evidenciada por uma articulação e coordenação crescente entre atores representativos de diferentes setores e de diferentes Estados, superando-se a ênfase nacional que prevalece entre os atores governamentais.

A análise dos anexos II e III permite comparar a participação das organizações sociais que estiveram presentes nas cúpulas sociais ocorridas no Brasil em 2006 (Brasília) e 2008 (Costa do Sauípe – Salvador) e na Argentina em 2010 (Chaco). Percebe-se que nas cúpulas brasileiras participaram 63 organizações brasileiras e 16 argentinas. Já na cúpula do Chaco participaram 54 organizações argentinas e apenas três brasileiras. Com isso, fica claro que não existe um padrão de participação dos atores sociais, mas uma imensa variação segundo o país onde o encontro é realizado, percebendo-se tendência inequívoca de predomínio absoluto de

organizações do país-sede. A ênfase nacional nos debates acaba sendo inevitável, faltando representatividade para organizações de outras nacionalidades.

Lima e Hirst já faziam outro alerta, ao comparar o Mercosul com a União Europeia:

> "a tarefa de construção de bases de suporte transfronteiriças deve contar com o apoio tanto dos governos como das instituições que conduzem o processo associativo. No caso europeu, a realidade vem revelando certa negligência por parte das entidades partidárias locais frente a esse tipo de projeto em função de seus compromissos com questões domésticas ou com os temas que pertencem a agenda clássica da integração" (LIMA e HIRST, 2003, p. 427)

Com base nessa percepção, Dupas faz avaliação importante, pensando no fortalecimento da projeção do Mercosul:

> "No caso da América Latina, por exemplo, quanto mais países estiverem fortemente engajados numa convergência transnacional regional, mais peso terá a participação desse bloco no jogo de poder internacional, até mesmo para barganhar e exigir melhores condições diante da força do capital" (DUPAS, 2005: 276).

5.5 Conclusão

Reconhece-se, então, que não obstante inegáveis avanços no que tange a ampliação dos espaços de participação social no Mercosul, ainda há um profundo déficit democrático no processo integrador. Aproveitando os conceitos de Touraine, comentados no segundo capítulo, o bloco revela quando muito uma democracia como demanda, mas não como criação social.

Falta, de fato, uma maior horizontalidade no tocante aos grupos representados e aos próprios espaços abertos à participação. Da mesma forma, percebe-se uma lógica muito verticalizada na condução dos critérios e mecanismos de acesso ao cidadão. Fica tudo a cargo dos governos e das representações nacionais, que fatalmente reproduzem também nas esferas sociais uma visão compartimentada e fragmentada do processo integrador, à margem de uma perspectiva regional e transnacional.

Conforme também discutido no segundo capítulo, a partir da contribuição de Bringel e Echart (2008), é preciso extrapolar a dinâmica do espaço instituído, que considera apenas questões como o aumento das informações ou dos mecanismos de participação, e estimular também o âmbito do instituinte, superando-se a fronteira da institucionalidade tradicional. Falta aos atores sociais do Mercosul um imaginário criador, que leve à inclusão de novos temas na agendas política e à criação de novas determinações, e que, de fato, amplie a sua incidência sobre o processo integrador.

Enquanto não houver interesse e engajamento da sociedade civil e enquanto a ação dos Estados e instituições do bloco ficar limitada apenas à criação de espaços, fatalmente desprovidos de qualquer influência maior no processo decisório, a participação social continuará sendo apenas um projeto guiado, controlado e limitado pelos governos, com o objetivo de ganhar maior legitimidade para as propostas da integração e não para incluir o cidadão num verdadeiro espaço público transnacional.

6. Considerações Finais

Nos últimos 10 anos, o Mercosul ampliou significativamente a sua agenda social, revelando iniciativas voltadas para temas sociais como educação, saúde, cultura, entre outros. Tem sido notável, igualmente, o surgimento de novos espaços para a participação cidadã, tanto no âmbito do próprio bloco, como é o caso das cúpulas sociais, quanto no plano doméstico dos membros, como é o caso do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo.

Não obstante esses avanços e conforme já discutido no capítulo precedente, percebem-se diversos passivos na participação social do bloco como a falta de representatividade, a falta de transparência e *accountability*, a falta de incidência no processo decisório e a falta de coordenação entre os atores sociais.

A hipótese de consolidação de uma esfera pública mercosulina a partir da ascensão de governos progressistas na região parece, então, esbarrar em certas limitações, mas é preciso aferir melhor essa questão, apresentando algumas características inerentes e necessárias à existência de uma esfera pública. (WANDERLEY e RAICHELIS, 2001)

Em primeiro lugar, uma esfera pública, nacional ou transnacional, pressupõe visibilidade social, ou seja, publicidade e fidedignidade nas informações, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos aqueles alcançados ou afetados pelas decisões políticas. No Mercosul, conforme já visto anteriormente[91], inexiste um compromisso efetivo com a publicização dos documentos de trabalho ou projetos de norma, o que compromete a sua apreciação por parte dos atores sociais. Vale recordar, ainda, que a própria linguagem adotada nas deliberações e decisões, excessivamente técnica e hermética, constitui um obstáculo para a maioria dos atores sociais.

A representação de interesses coletivos é outra marca da esfera pública que tampouco se verifica adequadamente no Mercosul. A partir de análises feitas nos capítulos anteriores reconhece-se que persiste uma cultura setorial e compartimentada na atuação dos atores sociais. A coletividade representada é muito restrita a determinada categoria, inexistindo uma coordenação de esforços ou interesses em nome de um grupo mais amplo. Percebe-se, inclusive, a ausência completa de representação para certas

[91] Vide páginas 119 a 121

categorias de atores sociais, muitas vezes pela falta dos recursos necessários para custear viagens. Os interesses defendidos por atores sociais no Mercosul refletem uma cultura privatista que não se coaduna com a perspectiva de uma esfera pública regional. Mesmo com os avanços institucionais alcançados, as práticas e interesses nacionais sobrepõem-se claramente às identidades regionais.

A falta de um controle social adequado sobre os rumos da integração também fragiliza a noção de uma esfera pública mercosulina. De fato, o acesso aos processos que informam as decisões da sociedade política ainda é muito precário, não havendo a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que pautam os processos decisórios e as negociações acerca dos interesses em jogo. Tampouco existe espaço para a fiscalização daquelas decisões segundo critérios objetivos pactuados, reconhecendo-se um caráter eminentemente consultivo aos atores sociais, que acaba, inclusive, por desestimular a participação cidadã, num sinal claro do chamado déficit democrático.

Considerando a realidade sócio-econômica dos membros do bloco, vale reconhecer que o devido equacionamento da questão social, entendida como a superação das desigualdades e injustiças, é condição indispensável para o avanço da esfera pública regional. "A formação de uma verdadeira cidadania social supranacional, fundada em direitos sociais mínimos comuns, passa necessariamente por um processo inclusivo das políticas comuns, em conteúdos, formas e quadros institucionais". (IZERROUGENE, 2009, p. 108)

Com base nesse entendimento, a agenda social do Mercosul deve conter práticas que extrapolem o assistencialismo tão tradicional na região. "A promoção dos direitos sociais no MERCOSUL inclui, além da assistência e previdência social, a implementação de políticas públicas nas áreas da saúde, educação, segurança alimentar, cultura, emprego, entre outras". (MARTINS; SILVA; GOMENSORO, 2011, p. 153).

A efetivação de um Mercosul social aliado a uma esfera pública regional pressupõe, portanto, a crescente articulação entre as políticas públicas regionais das diversas áreas sociais do Mercosul, algo ainda incipiente no bloco, não obstante a existência de iniciativas embrionárias em certos setores como saúde e educação. [92]

[92] Na área de saúde, por exemplo, existem acordos assinados que promoveram maior integração de políticas regionais acerca da regulamentação de listas de espera para transplantes de órgãos e também

A partir do momento em que se assegura a livre circulação de cidadãos entre os países membros, exige-se a pronta harmonização das políticas sociais, com vistas a evitar incongruências que possam afetar os direitos das pessoas.

> "Quando as fronteiras se ampliam e os fluxos migratórios se expandem, os antigos sistemas nacionais podem passar à categoria de subsistemas de um sistema supranacional maior e mais complexo, e as relações que se estabelecem entre os sistemas sociais implicam num maior planejamento e maiores competências de gestão." (IZERROUGENE, 2009, p. 110)

A integração social, contudo, não é tarefa fácil. Mesmo na União Europeia, apesar de toda a profundidade do processo integrador, inclusive com a consagração da lógica de supranacionalidade, as políticas sociais ficam fundamentalmente a cargo dos Estados-membros, o que certamente ajuda a explicar o baixo interesse do cidadão europeu com a integração.

O Mercosul Social só será realidade com a efetivação de políticas sociais de alcance regional, informadas por uma opinião pública participativa e engajada que não se limite aos espaços oficiais como o FCES, mas também opere de forma criativa, a partir de "dinâmicas não-institucionais ou semi-institucionais – capazes de identificar carências sociais por meio de vivências comunitárias e direcioná-las para as instituições do bloco, de sorte a incidir nos rumos da integração. " (MARTINS; SILVA; GOMENSORO, 2011, p 139)

Só então será possível consolidar o Mercosul como um verdadeiro catalisador do desenvolvimento sócio-econômico da região. A prática dos governos progressistas que chegaram ao poder a partir do início da década passada, comprometida com o enfrentamento da fome e da miséria e com a adoção de políticas de inclusão social, ainda não se enraizou no bloco. As ações realizadas para a harmonização de políticas sociais são insuficientes e precárias, esbarrando na preferência pelo nacional em detrimento do regional. Enquanto persistir essa setorização ou nacionalização do processo integrador, será impossível aproveitar o espaço regional para gerar conquistas públicas e democráticas nos Estados membros.

Enquanto o cidadão não se sentir alcançado e protegido pelo Mercosul, inclusive com o gozo de direitos e garantias antes inexistentes no âmbito nacional, será muito difícil conquistá-lo como fator de legitimação do processo integrador. Não basta

---

convênios que facilitam a organização de fluxos de atendimento e garantem a oferta de serviços de saúde aos cidadãos de Brasil e Uruguai nas áreas de fronteira.

certamente com adotar passaportes comuns ou com o estabelecimento de eleições diretas para o Parlasul.

A democratização promovida pelos membros do Mercosul ao longo dos anos 80 e que inaugurou uma nova dinâmica nas relações Estado e sociedade também pode e deve ser refletida no Mercosul, "de tal forma que interesses divergentes sejam qualificados e confrontados no embate público e direcionados para a adesão a posições hegemônicas na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas regionais dos Estados Partes". (MARTINS; SILVA; GOMENSORO, 2011, p. 139)

O futuro do Mercosul como projeto de desenvolvimento passa então não só pelo reforço das relações econômicas e comerciais dos membros, mas pelo aprofundamento da sua dimensão social e participativa, algo que depende do engajamento dos atores sociais e da decisão política dos governos de ampliar cada vez mais a participação social. Os primeiros passos já foram dados, mas muitos ainda serão necessários para construir uma sociedade mais justa e democrática.

.

7. Referências

ALEMANY, Cecilia e LEANDRO, Beatriz. Análises e Propostas para a Participação Cidadã no Mercosul. *Análisis y Propuestas*, FES, novembro, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A dimensão social nos processos de integração. In: CHALOULT, Yves, ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social.* São Paulo: LTr, 1999. p. 17-37.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do Mercosul desde suas origens até 2006. *Boletim Meridiano 47*. Brasília: IBRI , nº 68, março, 2006.

ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAGÃO, Murilo de. *Desafios do Mercosul. 2010.* Disponível em: http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/12/23/desafios-do-mercosul-351615.asp. Acesso em: 06 de junho de 2011

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

BARBIERO, Alan e CHALOULT, Yves. Desafios, estratégias e alianças das centrais sindicais no Mercosul. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, ano 1, nº 1, p. 55-80, junho 2001.

_____. *Poder e déficit democrático no MERCOSUL: Estados, centrais sindicais e sociedade Civil.* Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. pp. 135 a 161.

BAUMAN, Zygmunt. Depois da nação-Estado, o quê? In: *Globalização: as conseqüências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. pp. 63-84.

BAUMANN, Renato. Mercosul: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas. In: _____ (org.). *Mercosul: Avanços e Desafios da Integração*. Brasília:CEPAL, IPEA, 2001.

BAUMANN, Renato e MUSSI, Carlos. *Mercosul: Então e Agora*. Brasília: CEPAL, 2006.

BERNAL-MEZA, Raul. La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el MERCOSUR. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, Universidade de São Paulo, n. 2, 2002.

BIANCHINI, V; CAMPOS, A. de; OLIVEIRA, M. A de. Integração nas Américas: uma abordagem a partir do rural**.** In MELLO, F (org.) *Fórum Continental: atores sociais e políticos nos processos de integração*. São Paulo: Fase Publicações, 2000. pp. 55-90.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Política de Elites à Democracia de Sociedade Civil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.) *Brasil 500 anos: Futuro, Presente, Passado*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000. pp.518-538.
Disponível em: <*http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/97politicadeelites.pdf*>
Acesso em 10/03/2011

BRINGEL, Breno e FALERO, Alfredo. Redes Transnacionais de Movimentos Sociais na América Latina e o Desafio de uma Nova Construção Socioterritorial. *Dossiê – Caderno CRH* , vol 21, nº 53, maior-agosto 2008

BRINGEL, Breno e ECHART, Enara. Movimentos Sociais e Democracia: Os dois lados das "Fronteiras". *Dossiê – Caderno CRH* , vol 21, nº 54, setembro-dezembro 2008.

_____. Dez Anos de Seattle, o Movimento Anti-Globalização e a Ação Coletiva Transnacional. *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro-abril 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12ª ed. v.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. pp.1206 a 1211.

CASTRO, Maria Sílvia Portella de. *Mercosul: frente e verso*. 2007 a.

_____. El Sindicalismo Frente al Mercosul. *Análisis y Propuestas*. Montevidéu: FES, 2007 b.

CAVARIANI, Claudia. O Grupo Brasil: Experiência de Empresários Brasileiros na Argentina. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ, Unesp, 2005.

CHOMSKY, Noam. O lucro ou as pessoas?: neoliberalismo e ordem global. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

COHEN, J. & ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press. Cambridge, 1992.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A Política Externa de José Sarney. In: Albuquerque, J. A. Guilhon (Coord.) *60 anos de Política Externa Brasileira.* Rio de Janerio: Lumen Juris, 2006.

CORRÊA, Daniela & LIMA, Gustavo Tadeu. O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva. *Revista de Economia Política* vol 28, nº 2, abril-junho 2008. pp. 249-268.

COSTA, Hermes A. A Ação Sindical na União Européia e Mercosul: Limites e Desafios. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62, junho 2002. pp. 69-96.

DAGNINO, Evelina. *Civil Society and Public Sphere in Brazil: Limits and Possibilities*. Dep. of Political Science - UNICAMP, Brazil. Prepared for delivery at the ISTR Fifth International Conference, Cape Town, South Africa, 2002. Disponível em:

<http://www.istr.org/conferences/capetown/volume/dagnino.pdf> Acesso em 15/05/2011.

_____. ¿Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004. pp 95-110. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf> Acesso em 15/05/2011.

_____. Meanings of citizenship in Latin America. *Working Paper 258* –, Brighton-UK:IDS (Institute of Development Studies): 2005. Disponível em: <http://www.drc-citizenship.org/system/assets/1052734448/original/1052734448-dagnino.2005-meanings.pdf> Acesso em 15/05/2011

DELAMAZA, Gonzalo. ONGs, Sociedade Civil e democracia no Chile pós-ditadura. IN: SORJ, Bernardo (org.). *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra. 2010.

DELGADO, Daniel García & CHOJO Martin. *Desarrollo e integración regiona: Hacia un modelo productivo social.* Buenos Aires: FLACSO, Ediciones CICCUS, 2006, p. 119-138.

DINIZ, E. 2005. Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. In: *La esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil*, Universidad de Salamanca. Disponível em <http://neic.iuperj.br/artigos.html.> Acesso em 18/4/2011.

DOMINGUES, José Maurício. *A América Latina e a Modernidade Contemporânea: uma Interpretação Sociológica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

DONNELLY, Jack. *International Human Rights: Third Edition (Dilemmas in World Politics)*. Colorado: Westview Press, 2007. pp. 3-57; 197-222.

DULCI, Luis Soares. *Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania.* 2010. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul > Acesso em 20/4/2011.

DUPAS, Gilberto. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: Assimetrias, Instabilidades e Imperativos de Legitimação.* São Paulo: Editora Unesp, 2005.

FALCHETTI, Roberto. Focos – Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil. *Cadernos Direito GV* , v.2, nº. 4, julho 2006. pp. 42-45.

FALK**,** Richard. Global civil society and the democratic prospect. In: Holden, Barry (Org.). *Global democracy: key debates*. London: Routledge, 2000. pp. 163-177.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto latino-americano***.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GADELHA, Maria Fernanda. Salvaguardas no Mercosul. *Debate Mercosul*. Rio de Janeiro: Cebri, nº 1, janeiro/março, 2005.

GENEYRO, Ruben e VAZQUEZ, Mariana. La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur atual. *Aldea Mundo*, ano 11, n. 20. 2006.

GÓMEZ, José Maria. Globalização, Estado-Nação e Cidadania. *Contexto Internacional*, vol. 20, nº 1, janeiro-junho, 1998. P. 7-89.

GONÇALVES, José Botafogo & LYRIO, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Dossiê Cebri.* Rio de Janeiro: vol 2, ano 2, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *La technique et la science comme idéologie*. Paris: Gallimard, 1973.

_____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Teoría de la acción Comunicativa I: Racionalidad de la acción y racionalización social*. V.1 Madrid: Taurus Humanidades, 1987.

_____. *Teoría de la acción Comunicativa II: Crítica de la razón funcionalista. V.2. Madrid:* Taurus Humanidades, 1987.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2ªed. V.2*:* Editora Tempo Universitário, 2003 a.

_____ *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 b.

HIRST, Monica. A dimensão política no Mercosul: atores, politização e ideologia. In: ZYLBERTAJN, Hélio *et al* (Orgs.*). Processos de integração regional e a sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 381p. p. 272 - 308.

IPPOLITO-O´DONNELL, Gabriela. Sociedade Civil, Organizações da Sociedade Civil e Democratização na Argentina. IN: SORJ, Bernardo (org.). *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra. 2010.

IZERROUGENE, Bouzid. O Desafio da Integração Social no Mercosul. *Cadernos Prolam/USP*, v. 1, 2009.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders*: advocacy networks in international relations. Ithaca - London: Cornell University Press, 1998.

KEGEL, Patrícia Luíza. Aspectos Jurídicos e Institucionais do Mercosul. *Documentos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Cebri, fevereiro, 2006.

KOSACOFF, Bernando. *Ventajas competitivas y la integración de Argentina en el MERCOSUR*. In: ALBERTI, Giorgio; LLENDERROZAS, Elsa; PINTO, Julio (Edit.). Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR. Buenos Aires: Prometeo Libros, Bononiae Libris, 2006, p. 73-98.

LAÏDI, Zaki. Globalização e Universalidade. In: MENDES, Candido (org.); LARRETA, Enrique Rodriguez (ed.). *Representação e Complexidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. pp. 183-200.

LANDIM, Leilah. Experiência Militante. História das Assim Chamadas ONGs. *Lusotopie* n° 1, 2002. pp. 215-23. Disponível em: <www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/landim.rtf> Acesso em 22/02/2011.

LERMAN ALPERSTIEN, Aida. *La agonía del MERCOSUR*. Comercio Exterior, México, v. 55, n. 4, p. 362-375, abril. 2005

LIMA, M.R.S. de. "Brazil's alternative vision". In: MACE, G. e BÉRANGER, L. (orgs.). *The Americas in transition*. Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1999.

_____. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro: Funcex, nº 83, ano XIX, abril/junho, 2005.

_____. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. *Plataforma Democrática*, 2011.

LIMA, M.R.S & HIRST, Monica. Contexto Internacional, Democracia e Política Externa. In: CARDIM, C.H. & HIRST, Monica. Brasil – Argentina: A Visão do Outro: Soberania e Cultura Política. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005. pp. 1-63; 141-246.

MACHADO, João Bosco & PESSOA, Cristina Salazar. Êxitos no Mercosul: a dinâmica da integração comercial nos setores automobilístico, químico e têxtil. *Estudos*. Rio de Janeiro: Cebri, fevereiro, 2006.

MADURO, Lucia & RIOS, Sandra. Aspectos econômicos do Mercosul. *Documentos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Cebri, fevereiro, 2006.

MAGALHÃES, F.S. *Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica*. Brasília,Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

MARKWALD, Ricardo Andrés. Política externa comercial do governo Lula: o caso do Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior.* Rio de Janeiro: Funcex, nº 83, ano XIX, abril/junho, 2005.

MARTINS, José Renato V. & SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas Sociais e Participação Social: a Constituição de uma Esfera Pública Regional no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional – Ipea*. nº 5, janiero-março 2011. pp. 65-71.

MARTINS, José Renato; SILVA, Carolina Albuquerque; GOMENSORO, Federico. Mercosul Social e Participativo: a Ampliação da Esfera Pública Regional. In; Caetano, Gerardo. *Mercosur 20 años*. Montevidéu: Cefir, 2011.

MELLO, F. de C. O Mercosul e a Alca. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. e OLIVEIRA, H.A. de (orgs.). *Relações internacionais e sua construção jurídica: a Alca e os blocos internacionais*. São Paulo, FTD, 1998.

_____. *Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90.* 2000. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. *Algumas idéias para pensar e lutar pelo direto à educação, para humanizar a Globalização*. s/d, disponível em http://www.portoalegre.rs.gov.br/fme/up_arquivo//agostinhomonteiro.doc . Acessado em 21/11/2006.

MORAVCSIK, A. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*, nº 51, v. 4, 1997.

MORENO, José L. *La caída del Estado de bienestar: dictadura e reconstrucción democrática.* In: LUNA, Elba. e CECCONI, Elida (Coord.). De las cofradías a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la Iniciativa Asociativa en Argentina, 1776-1990, Buenos Aires, GADIS, 2002.

PEÑA, Félix. As qualidades de um Mercosul Possível. *Política Externa*, vol. 15, nº3, dezembro-fevereiro, 2006/2007.

RENESCH, John. *Humanizando o capitalismo*. 2002, disponível em http://mercadoetico.terra.com.br/colunas.view.php?id=45 Acesso em 11/06/2008.

RUIZ, José Briceño. O MERCOSUL: *Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento*. Cadernos PROLAM/USP (ano 6 - vol. 1 - 2007), p. 187 - 209.

SANTOS, Fabiano. Democracia de Partido Único ou uma Rosa é uma Rosa. *Insight Inteligencia*, ano XV, n°56, jan-mar de 2012. p. 50-60.

SANTOS, Milton. Por uma Outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros: O Lugar da Argentina na Política Externa Brasileira.* Rio de Janeiro: Fino Traço Editora, 2012.

SARTI, Ingrid. *O Brasil e a integração nos 20 anos do Mercosul*. EPPG, fevereiro 2012

SCHNEIDER, Ben Ross. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press, 2004.

SCHOLTE, Jan A. *Global Civil Society: Changing the world?*. In: CSGR Working Paper No. 31/99. Department of Politics and International Studies: University of Warwick, 1999. Disponível em: <http://wrap.warwick.ac.uk/2094/1/WRAP_Scholte_wp3199.pdf> Acesso em 22 de novembro de 2010.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Mercosul:Uma visão estratégica às vésperas de seu 20º aniversário.* Dossiê Cebri. Volume 2 - ano 9 – 2010. Pág: 14-16

_____. *Eu sou América do Sul*. Brasília: Funag, 2012.

SORJ, Bernardo. Sociedades civis e relações Norte-Sul: ONGs e Dependência. *Working Paper* 1. São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2005. Disponível em Biblioteca Virtual Marian e Arthur Edelstein <http://www.centroedelstein.org.br/PDF/WorkingPapers/WP_1_Portugues.pdf. Acesso em 25/05/2011.

_____. Sociedade Civil e Política no Brasil. In: SORJ, Bernardo; OLIVEIRA, Miguel D. (Org.). *Sociedade Civil e Democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política.* São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2007. Disponível em: <http://www.centroedelstein.org.br/PDF/Sociedade_Civil_e_Democracia_com_iFHC.pdf>. Acesso em 27/05/2011.

_____. (Des)construindo a Sociedade Civil na América Latina. IN: SORJ, Bernardo (Org.). *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra. 2010.

SUKUP, Victor. MERCOSUR, Unión Europea y 'modelos' económicos: perspectivas de una nueva inserción internacional. In: BERNAL-MEZA, Raul; KUMAR SAHA, Suranit (Edit.). *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 187-217.

TAMANES, Ramón; HUERTA, Begoña. *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.* Brasília: IBRI, 2002.

VÁZQUEZ, Mariana. MERCOSUR: *Estado, economía, comunicación y cultura*. Buenos Aires: Eudeba, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998.

VENTURA, Deisy. Focos – Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil. *Cadernos Direito GV* , v.2, nº. 4, julho 2006. pp. 29-42.

VENTURA, Deisy e ROLIM, Marcos. Os Direitos Humanos e o Mercosul: uma Agenda (Urgente) para Além do Mercado. In: Ferreira, Lier Pires & Borges, Paulo (Coords.). *Direitos Humanos & Direito Internacional*. Juruá Editora, 2006.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania:* A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro-São Paulo: Editora Record. 2001.

_____. *Cidadania e Globalização*. 8ª ed. Rio de Janeiro-São Paulo: Editora Record. 2005.

_____. *Cidadania e Sociedade Civil no Espaço Público Democrático*. Disponível em: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/cidadania_e_sociedade_civil_no_espaco_publico_democratico.pdf. Acesso em 13/06/2011.

_____. *Sociedade Civil e Espaço Global.* Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/cidadaniaglobal/cid_global3.html Data de acesso: 18 de junho de 2011.

VIGEVANI, Tullo. Focos – Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil. *Cadernos Direito GV* , v.2, nº. 4, julho 2006. pp. 45-49.

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

WANDERLEY, Luiz Eduardo & RAICHELIS, Raquel. Gestão Pública Democrática no Contexto do Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo de (comp.) *Los Rostros del Mercosur: El difícil camino de lo Comercial a lo Societal*. Buenos Aires: Clacso, 2001.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Sociedade Civil, Integração Regional e Mercosul. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ, Unesp, 2005.

Outras Fontes:

CCSCS (1992), Carta a los presidentes. Disponível em http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10, acesso em novembro de 2010.

CCSCS (1993), Carta a los presidentes. Disponível em http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10, acesso em novembro de 2010.

CCSCS (2003), Carta a los presidentes. Disponível em http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10, acesso em novembro de 2010.

CCSCS (2010), *Carta a los Presidentes*. Disponível em http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10, acesso em novembro de 2010.

CCSCS (2000b), "Por um Mercosul com emprego, salários e protecção social (bilingue)". Disponível em

<http://www.sindicatomercosul.com.br/noticias.asp?numero=472>, acesso em novembro de 2010.

CCSCS (2001), *Por otro MERCOSUR con empleo para todos. III Cumbre Sindical MERCOSUR*. Disponível em <http://www.ccscs.org/documentos-ccscs>, acesso em novembro de 2010.

CEAL (2008), Declaración CEAL. Disponível em <http://www.ceal-int.org/ESP/ceal.htm>, acesso em 10 de novembro de 2012.

CEAL (2012), Declaração CEAL. Disponível em <http://www.ceal-int.org/POR/index.htm>, acesso em 10 de novembro de 2012.

CEPAL (2005a), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe - 2004, Santiago, Chile.

.CEPAL (2005b), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe - 2005, Santiago, Chile.

CEPAL. 2007. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007 Disponível em : http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/29293/P29293.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/ top-bottom.xslt. Acesso em 10/04/2011.

Cúpula Social do Mercosul. Declaração Final, 2006. Disponível em http://blogs.cultura.gov.br/mercosur/files/2007/05/declaracaofinal_logo.pdf. Acesso em 8/01/2013.

Cúpula Social do Mercosul. Declaração Final, 2012. Disponível em <http://www.socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>. Acesso em 8/01/2013.

XXXVI Cúpula de Presidentes dos Estados Partes e Associados do Mercosul. Comunicado Conjunto. Costa do Sauípe, 2008. Disponível em http://langreen.blogspot.com.br/2008/12/xxxvi-cpula-de-chefes-de-estado-do.html. Acesso em 27/01/2013.

Anexo I

CONSELHO BRASILEIRO DO MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO			
SOCIEDADE CIVIL			
Integração Regional e Desenvolvimento	Democracia e Participação Social	Gênero, Raça e Etnia	Direitos Humanos
Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL * Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul * Aliança Social Continental * Programa MERCOSUL Social e Solidário * Confederação de Produtores da Agricultura Familiar do MERCOSUL * ALOP * REBRIP	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) * Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) * Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) * Instituto para o Desenvolvimento da Cooperação e Relações Internacionais (IDECRI) * Instituto Pólis	Federação Democrática Internacional das Mulheres (FDIM) * Confederação das Mulheres do Brasil * Marcha Mundial das Mulheres * Instituto Equit * Instituto Geledés * Coordenação Nacional de Entidades Negras * Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Cáritas Brasileira * Cebrapaz * Conectas Direitos Humanos * Pastoral dos Migrantes * Movimento Nacional de Direitos Humanos * Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)
Sindicatos	Educação, Juventude, Cultura e Comunicação	Agricultura Familiar, Economia Solidária, PMEs e Cooperativas	Meio Ambiente e Saúde
Central Única dos Trabalhadores * Força Sindical * União Geral dos Trabalhadores * Central Geral dos Trabalhadores do Brasil	Campanha Nacional pelo Direito à Educação * Instituto Paulo Freire * Fórum Universitário MERCOSUL (Fomerco) * Ação Educativa * * Comissão Nacional dos Pontos de Cultura * Coletivo Intervozes * CUFA	CONTAG * Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania * Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF) * Fórum Brasileiro de Economia Solidária	Rede Brasileira de Agendas 21 * Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento * Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA)

Anexo II

Organizações sociais por setor e país que enviaram representantes às Cúpulas Sociais do MERCOSUL realizadas em Brasília (12/2006) e Salvador (12/2008)

Organização	Setor	País
Ação Educativa	Educação	Brasil
Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Acción Chile	Cidadania e Desenvolvimento	Chile
Asociación de Colonos de Uruguay	Agricultura Familiar	Uruguay
Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay	Agricultura Familiar	Uruguay
Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantías	Micro, Pequena e Média Empresa	Argentina
Aliança Social Continental	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Regional
Aliança Estratégica Afro-Latina	Igualdade racial	Regional
ALOP	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Regional
Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras	Igualdade Racial e de Gênero	Brasil
Associação Brasileira de ONGs	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Regional
Attac	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Mundial
Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa	Micro, Pequena e Média Empresa	Uruguai
Asociación Nacional de ONGs de Uruguay	Cidadania e Desenvolvimento	Uruguay
Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania	Micro, Pequena e Média Empresa	Brasil
Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transexuais	Direitos Sexuais	Brasil
Associação de Juventude pelo Resgate da Cultura e da Cidadania	Juventude	Brasil
Associação Latino-Americana da Pequena e Média Empresa	Micro, Pequena e Média Empresa	Argentina
Amigos de la Tierra	Meio Ambiente	Uruguai
Asociación Nacional de ONGs Desarrollo de Uruguay	Micro, Pequena e Média Empresa	Uruguai
Articulação de Mulheres Brasileira	Gênero	Brasil
Articulación Feminista MARCOSUR	Gênero	Uruguai
Associação Emissoras Públicas, Educativas e Culturais	Comunicação	Brasil
Associação de Educadores da América Latina e Caribe	Educação	Regional
Associação dos Estudantes Indígenas	Indígena	Brasil
Asociación Civil Red Ambiental	Meio ambiente	Argentina
Asociación de ONGs del Paraguay	Cidadania e Desenvolvimento	Paraguai
Campanha Global contra a Fome e a Pobreza	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Paraguai
Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Educação	Brasil

Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação	Educação	Regional
Cáritas Brasileira	Igrejas/Comissões Pastorais	Brasil
CEBRAPAZ	Direitos Humanos	Brasil
Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários	Cooperativas e Economia Solidária	Brasil
Central de Integración de las Organizaciones Campesinas	Agricultura Familiar	Bolivia
Central de los Trabajadores de Argentina	Sindical	Argentina
Central General de Trabajadores del Paraguay	Sindical	Paraguai
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil	Sindical	Brasil
Central Obrera Boliviana	Sindical	Bolívia
Central Única dos Trabalhadores	Sindical	Brasil
Centro de Formação da Integração Regional – CEFIR	Cidadania e Formação	Uruguai
Centro de Apoio ao Migrante – CAMI	Migrações	Brasil
Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária	Cidadania e Desenvolimento	Brasil
Centro de Estudios del Sur	Pesquisa	Argentina
Confederación de Trabajadores del Ecuador	Sindical	Equador
Confederación General de Trabajadores del Perú	Sindical	Peru
Confederación General del Trabajo	Sindical	Argentina
Confederación Latinoamericana de Profesionales Universitarios	Sindical	Argentina
Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul	Sindical	Regional
Derechos de la Infancia y la Adolescencia	Infância e Adolescência	Paraguai
Encuentro Latinoamericano por la Soberanía y la Integración	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Argentina
Escola de Gente Comunicação e Inclusão	Educação	Brasil
El Abrojo	Cooperativas e Economia Solidária	Uruguai
Escola de Gente	Educação	Brasil
Fábrica do Futuro	Cultura e Cidadania	Brasil
FASE	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Federación Agraria Argentina	Agricultura Familiar	Argentina
Fed. Bolivariana de Asociaciones de Estudiantes Universitarios	Educação	Venezuela
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF	Agricultura Familiar	Brasil
Feministas en Acción	Gênero	Argentina
Foro de la Agricultura Familiar de Argentina	Agricultura Familiar	Argentina
Foro Social Mundial/Argentina	Cidadania e Desenvolvimento	Argentina
Fórum Brasileiro de Economia Solidária	Cooperativas e Economia Solidária	Brasil
Fórum Cultural Mundial	Cultura e Cidadania	Brasil
Fórum Mundial de Educação	Educação	Brasil
Fedecámaras	Micro, Pequena e Média Empresa	Argentina

Fedeindustria	Micro, Pequena e Média Empresa	Venezuela
Grupo de Trabalho Amazônico	Meio Ambiente	Brasil
INAMUJER	Gênero	Venezuela
Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Instituto Eqüit	Gênero	Brasil
Idas y vueltas - Red Diáspora	Igualdade Racial	Uruguay
Inst. de Desenvolvimento da Cooperação e Relações Internacionais	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Brasil
Instituto Nacional de la Juventud	Juventude	Venezuela
Instituto Observatório Social	Sindical	Brasil
Instituto Polis	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Instituto Paulo Freire	Educação	Brasil
Instituto Solidariedade Brasil	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Instituto Terceiro Setor	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Instituto Terra Azul	Meio Ambiente	Brasil
Intergremial de Produtores de Leche	Agricultura Familiar	Uruguai
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE	Cidadania e Desenvolvimento	Brasil
Movimiento Bolivariano para la Unidad Latinoamericana	Integração, Comércio e Desenvolvimento	Venezuela
Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil	Educação	Brasil
Movimento Organizado Hip-Hop Brasil	Cultura e cidadania	Brasil
Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile	Agricultura Familiar	Chile
Movimento dos Sem Universidade	Educação	Brasil
Movimiento por la Paz y la Solidariedad y Derechos Humanos	Directos Humanos	Argentina
Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile	Agricultura Familiar	Chile
Organización Nacional Campesina	Agricultura Familiar	Paraguai
Observatorio de Políticas Públicas de DDHH del MERCOSUR	Direitos Humanos	Uruguai
Organização Brasileira de Juventude	Juventude	Brasil
Pontão de Cultura Teatro do Oprimido	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Cinema de Animação	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Rede Comunitária	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Cachoeira	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Circo Voador	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Vila Buarque	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Acartes	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Memória e Identidade SC	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Tá na Rua	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura Projeto Mocambos (Campinas)	Cultura e Cidadania	Brasil
Ponto de Cultura nos Trilhos do Teatro (RJ)	Cultura e Cidadania	Brasil
Projeto Ponto no Xingu (PA)	Cultura e Cidadania	Brasil
Pontão de Cultura do Circuito Universitário Cultura e Arte (RJ)	Cultura e Cidadania	Uruguai
PIT-CNT – Plenario Intersindical/Congreso Nac.	Sindical	Uruguai

Trabajadores		
Programa MERCOSUL Social e Solidário	**Integração, Comércio e Desenvolvimento**	**Regional**
Projeto Axé	**Igualdade Racial; Cultura e Cidadania**	**Brasil**
Radio Mundo Real	**Comunicação**	**Uruguai**
Red No a la Trata de Personas	**Direitos Humanos**	**Argentina**
Red de Organizaciones Afrovenezolanas	**Igualdade Racial**	**Venezuela**
Red Provincial de Monitoreo de la Ley de Violencia	**Direitos Humanos**	**Argentina**
Red Seguridad Social	**Cidadania e Desenvolvimento**	**Venezuela**
Rede de Jovens do Nordeste	**Juventude**	**Brasil**
Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP	**Integração, Comércio e Desenvolvimento**	**Brasil**
Red de Entidades Privadas al Servicio de los Pueblos Indígenas	**Indígena**	**Paraguai**
Secretaría Ejecutiva del Comité de Iglesias	**Igrejas/Comissões Pastorais**	**Paraguai**
Social Watch/ Instituto Tercer Mundo	**Integração, Comércio e Desenvolvimento**	**Uruguai**
TELESUR	**Comunicação**	**Regional**
União dos Escoteiros do Brasil	**Cidadania e Desenvolvimento**	**Brasil**
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	**Educação**	**Brasil**
Unión Agrícola Nacional	**Agricultura Familiar**	**Paraguai**
Universidad Bolivariana	**Educação**	**Venezuela**
Universidad Latinoamericana y del Caribe	**Educação**	**Venezuela**
União Geral dos Trabalhadores	**Sindical**	**Brasil**
União de Mulheres da Argentina	**Gênero**	**Argentina**
União de Mulheres do Uruguai	**Gênero**	**Uruguai**
União de Mulheres Paraguaias	**Gênero**	**Paraguai**
União Municipal dos Estudantes Secundaristas de São Paulo	**Educação**	**Brasil**
União Nac.das Coop. Agricultura Familiar e Economia Solidária	**Agricultura Familiar; Economia Solidária**	**Brasil**
União Nacional dos Estudantes	**Educação**	**Brasil**
União Popular de Mulheres Peruanas	**Gênero**	**Peru**
Unión Agrícola Nacional	**Agricultura Familiar**	**Paraguai**
União Brasileira de Mulheres	**Gênero**	**Brasil**

Anexo III

Organizações sociais por setor e país que enviaram representantes às Cúpulas Sociais do MERCOSUL realizadas em Chaco (7/2010)

Organización	Sector	País
ACIS	Personas con discapacidad	Argentina
ADISER	Personas con discapacidad	Argentina
Agrupación Isauro Arancibia	Educación	Argentina
ALAMES – Uruguay	Salud	Uruguay
APEBI	Personas con discapacidad	Argentina
Asociación civil El Ágora	Salud	Argentina
Asociación civil Esther Goldenberg / Grupos Vulnerables	Salud	Argentina
Asociación Civil Generación (Posadas).	Educación	Argentina
Asociación Ester Goldenberg	Personas con discapacidad	Argentina
Asociación Parigual (en representación de 25 asociaciones)	Personas con discapacidad	Paraguay
Asociación Trabajadores del Estado – Santa Fe	Comunicación	Argentina
Asociaciones Civiles de Discapacidad de San Juan y Nuevo Cuyo	Personas con discapacidad	Argentina
CAMAC	Personas con discapacidad	Argentina
Casa Joven	Educación	Paraguay
Cascos Blancos	Voluntariado	Argentina
Centro de Comunicación Testimonio – Rafaela	Comunicación	Argentina
Centro de Investigación y Capacitación para Emprendedores Sociales (CICES)	Relaciones Internacionales	Argentina
Colectivo Discapacidad San Isidro	Personas con discapacidad	Argentina
Comisión de Pueblos Originarios.	Educación	Argentina
Comisión Discapacidad del CCSC de la Provincia de Chaco	Personas con discapacidad	Argentina
Confederación General de Profesionales de la Argentina	Salud	Argentina
Consejo Federal de Comunicación Audiovisual	Comunicación	Argentina
Cooperativa Libertador - Misiones.	Comunicación	Argentina
Corriente Nacional Martín Fierro.	Educación	Argentina
Crecer Feliz	Personas con discapacidad	Argentina
Decidamos	Voluntariado	Paraguay
FEDEM	Voluntariado / Salud	Paraguay
Federación Tierra y Vivienda.	Educación	Argentina
FEMEBA	Salud	Argentina
Frente Transversal Nacional y Popular.	Educación	Argentina
FUDIS	Personas con discapacidad	Argentina
Fundación de Organización Comunitaria.	Educación	Argentina
Fundación Espíritu Santo	Personas con discapacidad	Argentina
Fundación Nosotros	Personas con discapacidad	Argentina

Fundación para la Epilepsia	**Personas con discapacidad**	**Argentina**
Fundación Protagonistas	**Personas con discapacidad**	**Argentina**
FUS/ PIT-CNT	**Salud**	**Uruguay**
Idealistas.org	**Voluntariado**	**Argentina**
JLC	**Voluntariado**	**Brasil**
Médicos del Mundo Arg/Cono Sur	**Salud**	**Argentina**
Mesa Voluntariado	**Voluntariado**	**Uruguay**
Ministerio de Comunicación	**Comunicación**	**Paraguay**
Movimiento de Usuarios del Sistema de Salud	**Salud**	**Uruguay**
Movimiento Evita	**Salud**	**Argentina**
Movimiento TesaiReka	**Salud**	**Paraguay**
Mujeres de la Comunidad (Lomas de Zamora)	**Educación**	**Argentina**
Museo Isla del Cerrito.	**Educación**	**Argentina**
Nu. Ve.	**Personas con discapacidad**	**Argentina**
Observatorio de Discapacidad de Montevideo	**Personas con discapacidad**	**Uruguay**
Partido dos Trabalhadores	**Educación**	**Brasil**
Por Ti-Por Mi	**Personas con discapacidad**	**Argentina**
Radio Candela	**Comunicación**	**Paraguay**
Radio Encuentro – Rio Negro.	**Comunicación**	**Argentina**
Radio Gráfica – Buenos Aires	**Comunicación**	**Argentina**
Radio La Nueva – Formosa	**Comunicación**	**Argentina**
Radio La Voz de las Madres – Buenos Aires	**Comunicación**	**Argentina**
Radio Patria Querida	**Comunicación**	**Paraguay**
Radio San Patricio – Rafaela	**Comunicación**	**Argentina**
Radios Comunitarias de Santiago Del Estero.	**Comunicación**	**Argentina**
Red Especial Uruguaya (en representación de 40 asociacio-nes)	**Personas con discapacidad**	**Uruguay**
REDAF	**Voluntariado**	**Paraguay**
Secretaría de Juventud (San Juan).	**Educación**	**Argentina**
Semanario Brecha	**Comunicación**	**Uruguay**
Sociedad de Argentina de Medicina Antropológica	**Salud**	**Argentina**
Speratia	**Personas con discapacidad**	**Argentina**
Universidad Belgrano (UB)	**Relaciones Internacionales**	**Argentina**
Universidad Católica Argentina	**Voluntariado**	**Argentina**
Universidad de Buenos Aires (UBA)	**Relaciones Internacionales**	**Argentina**
Universidad Kennedy (UK)	**Relaciones Internacionales**	**Argentina**
Universidad Nacional de Jujuy	**Personas con discapacidad**	**Argentina**
Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)	**Relaciones Internacionales**	**Argentina**
Universidade de Santa Catarina.	**Educación**	**Brasil**
Voluntarios Sin Fronteras	**Voluntariado**	**Argentina**

Anexo IV

Plano Estratégico de Ação Social e Recomendações da Sociedade Civil

Tema	PEAS	Sociedade Civil
Erradicação da fome, combate à pobreza e às desigualdades sociais e fortalecimento da assistência humanitária	**Diretriz 1: Garantir o direito humano à alimentação sana e adequada, erradicar a fome e combater a desnutrição.** **Diretriz 2: Garantir a segurança alimentar e nutricional nos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, no marco de seus direitos soberanos e seus objetivos de um desenvolvimento rural integral.** **Diretriz 3: Fortalecer a assistência humanitária como forma de propiciar respostas rápidas e efetivas a situações de emergência e estimular o intercâmbio de estoques públicos de alimentos em situações pontuais de necessidade entre os Estados Partes e Associados do MERCOSUL.** **Diretriz 4: Combater a pobreza e as desigualdades sociais em nível nacional e regional, promovendo a redistribuição da renda e levando em conta, ademais, a perspectiva de gênero.**	**Recomendação 1: A promoção da segurança alimentar das populações da região, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, da economia solidária e do cooperativismo, são ações indispensáveis para alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável. Estas ações devem se tornar prioridades das políticas públicas dos países do bloco.** **Recomendação 2: Devem ser ampliada os espaços de participação social e cidadã na tomada de decisões sobre as políticas públicas regionais de caráter social, que devem ser concebidas de modo a assegurar que os benefícios advindos da integração sejam distribuídos de forma equânime, revertendo-se em melhoria da qualidade de vida de nossas populações.**
Direitos humanos, participação social, circulação e pessoas e diversidade	**Diretriz 5: Garantir o pleno gozo dos direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, individuais ou coletivos, a toda a população dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, sem discriminação alguma por motivo de gênero, etnia, orientação sexual, religião, opiniões políticas, origem nacional ou social, condição econômica, nascimento ou por motivo de qualquer outra natureza ou condição.** **Diretriz 6: Assegurar o respeito aos direitos humanos e fortalecer a cooperação regional na matéria entre os Estados Partes e Associados do MERCOSUL.** **Diretriz 7: Ampliar a participação das organizações sociais e de entes subnacionais (Prefeituras, Intendências, Governos Estaduais e Departamentos) em matéria de formulação e gestão de políticas públicas.** **Diretriz 8: Facilitar a circulação**	**Recomendação 3: Os movimentos e organizações sociais e populares devem participar e incidir efetivamente no processo decisório do MERCOSUL. As Cúpulas Sociais devem ser apoiadas pelas presidências pro tempore e tornadas permanentes. Os governos devem apoiar a participação direta das organizações da sociedade civil nos Subgrupos de Trabalho e Reuniões Especializadas, além de criar mecanismos para que sejam incorporadas como observadoras nas reuniões do GMC e CMC.** **Recomendação 4: Governos e instituições do MERCOSUL devem restabelecer estratégias de cooperação contra a violência e discriminação sexual, racial e étnica, a prostituição infantil e o tráfico de seres humanos.** **Recomendação 5: Governos e organizações sociais devem comprometer-se com a promoção**

	das pessoas, assegurando a todos os cidadãos dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL o direito à residência e ao usufruto de benefícios e facilidades correlatos em seus territórios.	**e a proteção dos direitos humanos no MERCOSUL e Estados Associados, enfatizando a importância de assegurar os direitos dos povos originários, particularmente nas regiões de fronteira, e de reconhecer as vulnerabilidades dos migrantes e refugiados. Os governos devem elaborar uma declaração de compromisso comum para a promoção e a proteção dos direitos da criança e do adolescente.** **Recomendação 6: Deve ser dada prioridade à formulação de um marco jurídico de defesa dos direitos dos migrantes nos países do MERCOSUL e Estados Associados, reconhecendo o direito humano a migrar e enfatizando a necessidade de garantir a segurança humana de todos os migrantes independente de seu status migratório. Os governos devem ratificar a Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.** **Recomendação7: A composição do Parlamento do MERCOSUL deve ter a participação igualitária de homens e mulheres, e sua agenda deve incluir, com a ênfase necessária, os temas da igualdade de gênero, da igualdade étnico-racial e dos direitos humanos.**
Saúde	**Diretriz 9: Universalizar o acesso a serviços públicos de saúde integrais, de qualidade e humanizados, como um direito básico nos Estados Partes e Associados do MERCOSUL.** **Diretriz 10: Promover a coordenação e concertação entre os Estados Partes e Associados do MERCOSUL em políticas de promoção da saúde pública integral.** **Diretriz 11: Ampliar a autonomia dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL em matéria de pesquisa e desenvolvimento no campo da saúde.**	**Recomendação 8: Os governos devem atentar para as alterações e os avanços nos aspectos assistenciais, sanitários, tecnológicos, ambientais e de recursos humanos nos países do MERCOSUL e estimular, junto à sociedade civil, a gestão participativa e o controle social.**

Educação e cultura	**Diretriz 12: Aprofundar o espaço educacional integrado por meio da coordenação de políticas de educação e da execução dos Planos do Setor Educativo do MERCOSUL, que promovam uma identidade regional, uma cultura de paz (interface com UPAZ) e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.** **Diretriz 13: Fortalecer a articulação entre a educação e o processo de integração entre os Estados por meio de estudos e diagnósticos sobre a matéria.** **Diretriz 14: Fomentar a integração no plano educacional entre os Estados Partes e Associados do MERCOSUL.** **Diretriz 15: Promover a consciência de uma identidade cultural regional, valorizando e difundindo a diversidade cultural dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL e de suas culturas regionais.-** **Diretriz 16: Favorecer a inclusão social por meio de políticas públicas que dinamizem a indústria cultural e favoreçam o acesso dos cidadãos aos bens culturais.**	**Recomendação 9: As políticas regionais de educação devem respeitar e valorizar a diversidade cultural, racial, étnica e de gênero da região, além de incorporar os direitos humanos como elemento indissociável da criação de uma cidadania regional.** **Recomendação 10: Os governos devem criar as condições para o desenvolvimento do ensino das línguas portuguesa e espanhola, idiomas oficiais do bloco, em todos os países do MERCOSUL, além de garantir a utilização, preservação e transmissão das línguas maternas das populações originais da região, especialmente nas áreas de fronteira.** **Recomendação 11: Deve ser dada prioridade às políticas de financiamento para a educação e da valorização, em todos os níveis, dos profissionais da educação.** **Recomendação 12: governos e parlamentos devem a ratificar a Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, destacando o acesso à cultura como caminho para inclusão social e construção da cidadania.** **Recomendação 13: Os movimentos sociais defendem a ampliação de recursos para a cultura e a intensificação do intercâmbio artístico das distintas linguagens – teatro, música, dança, artes circenses, artes visuais, audiovisual, literatura, entre outras, bem como a articulação de pontos de cultura e casas de cultura e das políticas de patrimônio, cultura digital e livro e leitura.**
Integração produtiva, agricultura familiar, economia solidária e cooperativas	**Diretriz 17: Favorecer a integração produtiva, particularmente em regiões de fronteira, com vistas a beneficiar áreas de menor desenvolvimento e segmentos vulneráveis da população.** **Diretriz 18: Promover o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas e incentivar a sua organização ao**	**Recomendação 14: Os Presidentes dos Estados Partes devem implementar as recomendações apresentadas pela Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) e pela Reunião Especializada sobre Cooperativismo (RECM).** **Recomendação 15: Os governos do MERCOSUL devem implementar as recomendações da**

	longo das cadeias produtivas. **Diretriz 19: Incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas, de empreendimentos de agricultura familiar e de economia solidária, priorizando a sua complementaridade produtiva no contexto da economia regional.**	**Declaração Final da Conferência Internacional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, aprovada em Porto Alegre, em Março de 2006** **Recomendação 16: O cooperativismo e a economia solidária devem ser apoiados por políticas regionais como instrumentos eficazes para a construção de uma sociedade mais justa, para a geração de trabalho decente e renda e para a inclusão das populações excluídas.** **Recomendação 17: Devem ser elaboradas políticas regionais para a promoção da pequena e média empresa, para o incentivo tecnológico e a produção de energias renováveis com critérios de sustentabilidade socioambiental. É necessário também estabelecer uma legislação comum de estímulo ao cooperativismo, à capacitação, à formação e ao intercâmbio entre esses setores, estimulando a estruturação das cadeias produtivas.**