



# Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL



# **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**

Mariana Luna Pont  
Diretora



**Dr. Florisvaldo Fier**

Alto Representante Geral do MERCOSUL

Unidade de Apoio à Participação Social

**Mariana Vazquez**

Coordenadora

**María Marcela Mayki Gorosito**

Assessora técnica

**Rafael Alvariza**

Técnico

**Analy Perla**

Assistente técnica

**Brenda Rial, Susana Rovella e Graciela Álvez (de Mirabilia Ediciones)**

Edição

**Marise Carvalho e Rafael de Caneda Lopez**

Tradução

**Equipe de pesquisa**

Mariana Luna Pont (diretora)

Florencia Lopez Canellas

Paula Gimbatti

Mariana Colotta

**Assistentes de pesquisa**

Alejo Álvarez

Denis Paradis

Vanesa Sola

Nadia Ruiz

Florencia Salmuni Salinas

Juan Manuel López

Sofía Stiletano

Camila Corradi

Melanie Patelli

Maria Eugenia Pallas

Ramiro Eguía

Fátima Funes

Marina Nacci

**Agradecimentos**

Ao Dr. Juan Carlos Herrera pelo assessoramento externo para a realização deste estudo.

A Florencia Salmuni Salinas e Yuri Ferro pelas entrevistas realizadas em São Paulo (Brasil).

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	<b>06</b>	5.1.1.5.1. Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) .....	40
Florivaldo Fier		5.1.1.6. Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RAAM) .....	44
Alto Representante Geral do MERCOSUL		5.1.1.7. Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (Rapim) .....	46
<b>Apresentação</b> .....	<b>08</b>	5.2. Grupo Mercado Comum (GMC) .....	47
Mariana Vazquez		5.2.1. Órgãos sócio-laborais .....	48
Coordenadora da Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL		5.2.1.1. SGT 10 (Assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social) .....	50
<b>Lista de siglas e acrônimos</b> .....	<b>09</b>	5.2.1.2. Comissão Sócio-laboral do MERCOSUL (CSL) .....	51
<b>1. Introdução</b> .....	<b>10</b>	5.2.1.3. Grupo de Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (Ganemple) .....	53
Por Mariana Luna Pont		5.2.1.4. Observatório do Mercado do Trabalho do MERCOSUL (OMTM) .....	54
<b>2. Estado da arte</b> .....	<b>12</b>	5.2.2. Reuniões Especializadas .....	54
<b>3. Perspectivas conceptuais</b> .....	<b>17</b>	5.2.2.1. Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) .....	57
3.1. A trama conceptual mercosulina .....	17	5.2.2.2. Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM) .....	61
3.2. Conceitos e perspectivas em movimento .....	20	5.2.2.3. Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (Recam) .....	62
3.3. Definições operacionais .....	22	5.2.2.4. Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (Recyt) .....	64
<b>4. Normativa do MERCOSUL concernente à participação social</b> .....	<b>24</b>	5.2.2.5. Reunião Especializada de Juventude (REJ) .....	65
<b>5. Mecanismos, metodologias e práticas referentes à participação social no MERCOSUL</b> .....	<b>27</b>	5.3. Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) .....	67
5.1. Conselho do Mercado Comum (CMC) .....	28	5.3.1. Comitê Técnico N.º 7. Defesa do Consumidor .....	67
5.1.1. Reuniões de Ministros do MERCOSUL .....	29	5.4. Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) .....	68
5.1.1.1. Reunião de Ministros de Educação (RME) .....	29	5.5. Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) .....	71
5.1.1.2. Reunião de Ministros de Saúde (RMS) .....	32	5.6. Cúpulas Sociais do MERCOSUL .....	78
5.1.1.3. Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) .....	33	5.7. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) .....	85
5.1.1.3.1. Instituto Social do MERCOSUL (ISM) .....	33	<b>6. Balanço da participação social no MERCOSUL hoje. Eixos articuladores, debates e perspectivas</b> .....	<b>88</b>
5.1.1.4. Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA) .....	35	<b>7. Lista de entrevistados</b> .....	<b>91</b>
5.1.1.5. Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos (RADH) .....	36	<b>8. Bibliografia</b> .....	<b>93</b>

# Prólogo

---

Por Florisvaldo Fier  
**Alto Representante  
Geral do MERCOSUL**

Recebi um e-mail de Mariana Vazquez, no qual me dizia que seria uma honra que o prólogo deste livro fosse escrito por mim. Cada vez que sou convidado para redigir um prólogo, sinto alegria e preocupação. Alegria por ter sido lembrado e preocupação por duas razões: conseguirei superar este desafio? Conseguirei escrever um prólogo dentro do prazo estipulado sem comprometer a qualidade da obra apresentada? É com esta preocupação que começo a escrever este prólogo.

Esta publicação coloca diante de nós um tema importante para o mercosul e para as democracias em geral: a participação social. E na conjuntura regional atual, adquire um protagonismo transcendental. Construindo o mapa da participação social apresenta uma análise dos movimentos sociais no mercosul; o *Guia para a participação de organizações sociais no mercosul refere-se ao movimento social*.

*Na introdução, Mariana Luna Pont destaca que no momento de apresentar o «projeto na convocatória regional realizada pela Unidade de Apoio à Participação Social do mercosul (ups), estávamos motivados pelo convencimento de que a participação social é um componente essencial e necessário para dar densidade, profundidade e sustentação aos processos de integração regional, e que constitui um fenômeno complexo e variante que admite diversas manifestações, definições e níveis de análise».*

Em *A vingança da história*, Emir Sader registra o momento histórico vivido pela América do Sul e, conseqüentemente, pelo MERCOSUL, no final do século passado e a encruzilhada em que estávamos no início deste século XXI. Sader afirma que, nas últimas duas décadas do século XX, a América do Sul passou pelas maiores transformações de sua história: o fim das ditaduras militares; a pior crise econômica e social desde a década de 30;<sup>1</sup> o aumento da dependência econômica em relação aos grandes centros financeiros; a maior submissão política às grandes potências; e, culturalmente, a falta de criatividade e a forte pressão dos meios internacionais. Registra também que chegamos ao final da década de 90, fim do século XX e início do atual com dois projetos antagônicos: o MERCOSUL, integrado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), que reúne Estados Unidos, Canadá e México.

---

<sup>1</sup> Chamo a atenção para o fato de que esta situação se deu no final do século passado e que neste século XXI estamos vivendo, com início em 2007-2008, a pior crise econômica da história mundial.

No meio desta encruzilhada e em resposta a ela é que os Estados Partes do MERCOSUL aprovam a Decisão N.º 26/03, no princípio do século XXI (período analisado por este livro), e o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006, que tem como caráter prioritário os seguintes temas: 1) MERCOSUL econômico-comercial; 2) MERCOSUL social; 3) MERCOSUL institucional; e 4) Nova agenda da integração.

Em CONSTRUINDO O MAPA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, Luna Pont registra duas questões importantes: o caráter econômico-comercial da origem do MERCOSUL e a ausência de institucionalidade no bloco.

O Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006 procura dar resposta a essas duas questões. Primeiro, introduz o tema social no MERCOSUL, após o MERCOSUL econômico-comercial, que havia sido a razão do Tratado de Assunção, e finalmente, coloca como uma das prioridades o fortalecimento da institucionalidade do bloco.

Registrou também que a Dec. N.º 26/03 foi ao mesmo tempo uma opção e uma resposta. Optou pelo MERCOSUL em relação à ALCA e respondeu à demanda da sociedade que, naquele momento, lutava contra as políticas destrutivas do período anterior. A resposta do MERCOSUL foi a proposta de uma integração com cidadania, ou seja, colocaram-se na agenda do MERCOSUL temas sociais como a participação da sociedade civil.

Sem negar a importância da organização e construção de lutas sociais realizadas por atores como a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (ccscs), criada em 1986, o *Guia para a participação de organizações sociais no MERCOSUL* faz um resumo da evolução da participação social no bloco. Organiza «didaticamente» tal evolução em três etapas. A primeira, até 2003, engloba a participação formal, com a exclusão de setores importantes da sociedade civil.

A segunda etapa, a partir de 2003, vem acompanhada por uma nova agenda do bloco. Nesta etapa começam as Reuniões Especializadas, com atores sociais antes excluídos, é assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, e tem lugar, em 2006, o primeiro Encontro Social. No entanto é preciso considerar que antes, em 2005, surge Somos mercosul, a primeira iniciativa de participação popular no MERCOSUL, durante a presidência *pro tempore* do Uruguai.

A partir de 2010, na aqui chamada terceira etapa, adotam-se duas decisões importantes: a criação da Unidade de Apoio à Participação Social (ups) e o início da conformação do Estatuto da Cidadania.

Na última década houve um aumento da participação social e da confiança na integração com a cidadania no MERCOSUL. Como a autora consigna nas conclusões, «foram constituídos espaços institucionais de participação, ao mesmo tempo em que alguns órgãos começaram a contemplar a sua incorporação em seus regulamentos internos de funcionamento». Trata-se de espaços duramente conquistados, e o desafio agora é mantê-los e ampliá-los.

Ao terminar a leitura do estudo CONSTRUINDO O MAPA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL conclui-se que o objetivo inicial da autora, que era sustentar o convencimento de que «a participação social é um componente essencial e necessário para dar densidade, profundidade e sustentação aos processos de integração regional», foi alcançado.

O livro também nos situa e nos faz compreender onde estamos e como chegamos aqui. Coloca-nos diante de muitos desafios e nos arma para enfrentá-los. Mais do que nunca precisamos estar preparados para não retroceder ao período do final da década de 90, como afirma Sader, onde novamente poderemos ficar diante de dois projetos antagônicos.

# Apresentação

---

Por Mariana Vazquez  
**Coordenadora da  
Unidade de Apoio à  
Participação Social**

A decisão de levar adiante este estudo nasce fundamentalmente de duas constatações empíricas.

Em primeiro lugar, de uma constatação relativa à trajetória da participação social no MERCOSUL: suas instituições, suas práticas, as normas que se referem a ela e suas diversas conceptualizações.

Ao longo de 25 anos, foram criados no mercosul diversos âmbitos institucionais, mecanismos, metodologias e práticas de participação social. Isto também se viu refletido no direito originário e derivado do bloco, e sofreu modificações ao lado de seus objetivos políticos em cada uma de suas etapas. Uma grande transformação deste arcabouço para a participação social teve lugar como correlato das mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais iniciadas nos Estados Partes do mercosul em 2003-2004, que propiciaram um processo incipiente de construção de uma esfera pública e uma cidadania regionais.

Em segundo lugar, a realização desta pesquisa foi motivada pela constatação da ausência de estudos rigorosos, com uma vasta perspectiva histórica, que informem a trajetória descrita. Constatamos a falta desse tipo de pesquisas, que podem contribuir para a construção coletiva de uma conceptualização original e ancorada na realidade da nossa região, bem como para a elaboração de propostas que visem ampliar e aprofundar a participação em um contexto que, a nosso ver, requer uma profunda reflexão sobre o tema.

Essas duas constatações nos levam a concluir que a cartografia da participação social no mercosul tornou-se mais densa, complexa e fragmentada e, em grande parte, desconhecida para a maior parte da cidadania da região.

Sendo a participação social cara a uma concepção essencial da democracia, além de um direito fundamental, consideramos que, se o mapa de seu exercício não for claro, tal direito será notoriamente obstaculizado de fato, negando-se verdadeiramente à cidadania e minando, sem dúvida, a legitimidade democrática do mercosul.

Por isso, a partir da Unidade de Apoio à Participação Social lançamos uma convocatória pública regional para a seleção de pesquisadores/as que empreendessem essa tarefa. Foram apresentadas 28 propostas, oriundas de todos os Estados Partes do bloco, sendo escolhida a da equipe que realizou o estudo que hoje apresentamos.

O objetivo da proposta foi o de realizar uma sistematização pormenorizada, bem como uma análise comparativa dos espaços institucionais, mecanismos, metodologias, práticas e normas referentes à participação social no mercosul, que propiciasse dois resultados: um documento denominado «Construindo o mapa da participação social no mercosul», e um Guia para a participação das organizações e movimentos sociais no bloco.

Acreditamos que esta tarefa foi extensamente cumprida. Esperamos que estas publicações sejam um instrumento mais no caminho da ampliação e do aprofundamento da participação social no mercosul, assim como da reflexão crítica sobre o transitado até o dia de hoje.

# Lista de siglas e acrônimos

**ALBA-TCP:** Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos  
**CTA:** Central de Trabalhadores da Argentina  
**CELS:** Centro de Estudos Legais e Sociais  
**Cefir:** Centro de Formação para a Integração Regional  
**Cejil:** Centro para a Justiça e o Direito Internacional  
**CCM:** Comissão de Comércio do MERCOSUL  
**Celac:** Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos  
**CMC:** Conselho do Mercado Comum  
**CCSCS:** Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul  
**Cries:** Coordenadora Regional de Investigações Econômicas e Sociais  
**CTI:** Ciência, Tecnologia e Inovação  
**CS:** Cúpulas Sociais  
**FIDA:** Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola  
**Focem:** Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL  
**FCES:** Foro Consultivo Econômico e Social  
**FCCR:** Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL  
**GMC:** Grupo Mercado Comum  
**IPPDH:** Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL  
**ISM:** Instituto Social do MERCOSUL  
**LGBT:** Lésbicas, Gays, Bissexuais e Pessoas Transgênero  
**OMTM:** Observatório do Mercado do Trabalho  
**OIT:** Organização Internacional do Trabalho  
**ONG:** Organização não governamental  
**Parlasul:** Parlamento do MERCOSUL  
**PEM:** Plataforma de Organizações Educativas para o MERCOSUL  
**PNUD:** Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PPT:** Presidência pro tempore  
**RAADH:** Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos  
**RMADS:** Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social  
**RME:** Reunião de Ministros de Educação  
**RMMA:** Reunião de Ministros de Meio Ambiente  
**Rapim:** Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL  
**RECM:** Reunião Especializada de Cooperativas  
**RMAAM:** Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher  
**REM:** Reunião Especializada da Mulher  
**REAF:** Reunião Especializada de Agricultura Familiar  
**REJ:** Reunião Especializada de Juventude  
**Recyt:** Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia  
**Recam:** Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL  
**SEM:** Setor Educativo do MERCOSUL  
**SGT:** Subgrupos de Trabalho  
**UGT:** União Geral de Trabalhadores  
**UPS:** Unidade de Apoio à Participação Social  
**Unasul:** União de Nações Sul-americanas

# I. Introdução

Quando apresentamos o projeto na convocatória regional realizada pela Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), estávamos motivados pelo convencimento de que a participação social é um componente essencial e necessário para dar densidade, profundidade e sustentação aos processos de integração regional, e que constitui um fenômeno complexo e variante que admite diversas manifestações, definições e níveis de análise.

Tratando-se da experiência do MERCOSUL, o ponto de partida é ainda mais complexo já que não há estudos sistemáticos e de longo alcance da trajetória da participação social no bloco, nem um registro apurado das modalidades que esta foi adotando ao longo da evolução do projeto integrador. Para obter uma visão de conjunto são necessários exercícios que permitam, de algum modo, colocar certa ordem na maneira de abordá-la. A construção de um mapa é um dos métodos que permitem cumprir o propósito de tornar este campo inteligível tanto para os atores sociais como para os decisores e estudiosos, constituindo, portanto, o propósito fundamental deste estudo.

O objetivo geral desta pesquisa é elaborar um mapa da participação social no MERCOSUL entre os anos 2003-2015, referido às organizações e movimentos sociais que participam diretamente em órgãos do bloco. Começamos a análise nos primeiros anos do século XXI, período em que houve uma sensível modificação no panorama político nos Estados Partes do MERCOSUL. As novas orientações plasmaram-se em uma agenda renovada destinada a aprofundar o processo de integração e deslocar o eixo de ação do prioritariamente comercial —dominante nos anos 90— em direção a um programa multidimensional com metas e objetivos de maior conteúdo social, cultural e produtivo, e no reforçamento de canais destinados a ampliar a participação social que, em conjunto, criaram as condições para um envolvimento social de caráter distinto.

Particularmente, concentramo-nos na abordagem da normativa —direito originário e derivado do MERCOSUL, regulamentos internos de funcionamento dos órgãos levantados (quando estes existem)—, nos mecanismos e metodologias de participação implementados nos diversos espaços institucionais e na identificação de práticas de participação não contempladas pela normativa, mas que de fato dão vida ao MERCOSUL e o nutrem.

Com base neste estudo, em segunda instância, elaboramos um «Guia para a participação de organizações e movimentos sociais no MERCOSUL».

Fez-se o levantamento dos órgãos decisórios do bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC),<sup>1</sup> a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) e seus

<sup>1</sup> Com relação à participação social nos Subgrupos de Trabalho (sgt) dependentes do gmc, no levantamento de atas

respectivos órgãos dependentes, bem como aqueles órgãos consultivos destinados a propiciar e canalizar a participação social: o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), as Cúpulas Sociais (CS) e o desempenho da Unidade de Apoio à Participação Social (UAPS). O Parlasul —instância de representação da cidadania no bloco— também foi incluído na análise.

À medida que avançávamos na pesquisa, surgiram diversos tipos de casos no funcionamento destes órgãos: âmbitos com participação de atores sociais em seus regulamentos internos, embora em alguns deles esta não seja efetiva; âmbitos que não registram essa participação e, apesar disso, recorrem a diversas práticas de participação social. Finalmente, há casos em que o próprio ativismo e a mobilização dos atores sociais foram os que criaram as condições para a abertura de espaços e novos canais de participação.

Em consonância com uma abordagem metodológica de tipo qualitativo, os instrumentos de coleta de dados utilizados foram o levantamento de atas de reuniões dos órgãos acima mencionados entre os anos 2003 e 2015,<sup>2</sup> a realização de entrevistas em profundidade a funcionários e referenciais de organizações e movimentos sociais dos cinco Estados Partes do bloco e da Bolívia, e a observação participante em jornadas de trabalho do MERCOSUL.

Para a realização deste estudo, foi fundamental termos sido convidadas para presenciar o I Encontro de Trabalho de Pontos Focais, Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Alto Representante Geral do MERCOSUL e Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL, realizado em Montevidéu (Uruguai) durante o mês de agosto de 2015.<sup>3</sup> Esta participação nos permitiu registrar as perspectivas, visões e práticas de funcionários/as públicos/as e de representantes de organizações e movimentos sociais, rever os principais tópicos em questão e debates em andamento, vislumbrar expressões verbais e não verbais, e interações entre participantes.

A apresentação dos resultados da pesquisa é feita em seis capítulos. Esta introdução, seguida de um segundo capítulo que percorre a literatura que abordou a participação social no MERCOSUL, com o objetivo de mostrar um estado da arte e identificar as principais linhas de indagação sobre o assunto. Logo, no capítulo 3, aborda-se a trama conceptual das discussões e produção acadêmica sobre o tema e apresentam-se as perspectivas conceptuais e as definições operacionais que guiam este estudo. No quarto capítulo, aborda-se a normativa do MERCOSUL concernente à participação social. No capítulo 5, adentramos na identificação e abordagem dos mecanismos, metodologias e práticas referentes à participação social nos diversos órgãos do bloco acima indicados para concluir, no capítulo 6, com um balanço da participação social no MERCOSUL através da identificação de eixos articuladores, debates e perspectivas em jogo.

Naturalmente, tratar da questão da participação social em processos de integração regional exclusivamente a partir da perspectiva dos espaços institucionais habilitados para esses fins pode fazer perder de vista o fato de que existem níveis importantes de inter-relação e formas indiretas de participação social não canalizadas através desses mecanismos. Sem desconhecer a existência de organizações e movimentos sociais que intervêm na formação da agenda daquelas que têm participação direta nas instituições do MERCOSUL e a existência de formas indiretas de participação dirigidas a influir na conformação das posições nacionais no bloco, nesta oportunidade, e como primeiro passo, realiza-se um tipo de abordagem que deixa de fora, por enquanto, os componentes dinâmicos do mapa social e o tratamento das agendas que nutrem os intercâmbios.

Esperamos que este exercício incentive novas pesquisas e que sirva para destacar a importância de experiências transitadas que podem constituir um modelo ou roteiro para outros atores sociais e políticos.

identificou-se, com raras exceções, uma participação muito baixa nas reuniões plenárias e, ainda assim, apenas no âmbito de comissões e subcomissões. Em virtude disso, e levando em conta os limites de espaço para apresentar os resultados da pesquisa, optou-se por não integrá-los ao corpo do trabalho.

<sup>2</sup> Deve-se notar que o registro foi realizado com base nas atas disponíveis no site do MERCOSUL. Em muitos casos, é possível acessar as atas das reuniões plenárias, mas elas não contêm o anexo correspondente à lista de participantes. Em outros, diretamente não é possível acessar tais atas, nem às de comissões e subcomissões de trabalho.

<sup>3</sup> Realizado nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2015. Tivemos acesso também às desgravações do II Encontro de Trabalho de Pontos Focais, Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Alto Representante Geral do MERCOSUL e Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL, realizado em Montevidéu (Uruguai) nos dias 9 e 10 de novembro de 2015.

# 2.

# Estado da arte

Durante o transcurso desta pesquisa, pudemos constatar a relativa escassez de estudos dirigidos a fornecer um mapa da participação social no MERCOSUL que aborde mecanismos, metodologias e práticas no conjunto de órgãos do bloco. Neste capítulo, focamos nossa atenção sobre dois eixos: o registro daqueles trabalhos que consideramos como antecedentes para este estudo, e a identificação das orientações predominantes na abordagem da participação ao longo da evolução do projeto integrador.<sup>4</sup> Quanto à produção bibliográfica, é necessário levar em conta o contexto na qual foi elaborada.

Desde o início da década de 90, no âmbito das políticas neoliberais que enquadram sua etapa fundacional, predominam enfoques que colocam o MERCOSUL como objeto de análise por suas implicações econômicas —dimensões econômica e comercial da integração—, bem com na consideração do contexto internacional que condiciona sua trajetória. A relação entre globalização e integração está no centro da cena. Do ponto de vista político-institucional, o eixo de atenção dirige-se para a estrutura institucional e seu arcabouço normativo. A União Europeia constitui o modelo contra o qual se estabelecem comparações e, partindo delas, se fazem avaliações sobre o andamento da integração nestas latitudes. Os estudos comparativos entre União Europeia e MERCOSUL abundam.

Com relação ao nosso tema de estudo, nesta etapa aborda-se a estrutura institucional do bloco com vistas ao tratamento dos espaços destinados à participação social, enfatizando especialmente o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e os órgãos sócio-laborais. O tratamento do deficit democrático que caracteriza o bloco desde suas origens constitui um objeto de estudo e uma problemática à qual é preciso dar resposta.

Outro enfoque é o daqueles estudos que começam a trabalhar a problemática da participação social partindo de uma perspectiva centrada no ator. Aqui si situam, por um lado, aqueles que se centram na opinião dos atores sobre o MERCOSUL —identificação de vantagens, desvantagens, posicionamento em relação ao bloco, ponderação de seu impacto, identificação de ganhadores e perdedores, etc.—. Por outro lado, desenvolvem-se as primeiras tipologias e mapas de posição segundo seu grau de influência real no bloco (círculos

<sup>4</sup> Não temos como objetivo fazer um levantamento exaustivo dessa produção, mas uma seleção indicativa daqueles trabalhos mais citados na bibliografia especializada ou que tiveram maior circulação. Não abordamos suas aproximações conceituais nem teóricas, questão que será tratada no próximo capítulo (Perspectivas conceituais), nem os estudos de caso, que serão contemplados no desenvolvimento dos capítulos restantes e nos quais se consideram as metodologias e práticas de participação social na institucionalidade do bloco. Na seção final do estudo (bibliografia), ampliam-se as referências de autores e textos.

de influência) em relação à definição e implementação de políticas. Em menor proporção aparecem estudos sobre os modos de organização, estilos de atuação e estratégias dos atores em face da integração regional. Em geral, cobrem períodos limitados de tempo e destacam-se entre eles os estudos de caso sobre o desempenho das dirigências políticas, do setor sindical (com atenção especial à Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul) e do setor empresarial (particularmente argentino e brasileiro).<sup>5</sup> Exemplos deste tipo de abordagem são os trabalhos de Mónica Hirst, Lincoln Bizzozero, Jorge Grandi e Noemí Mellado. Faremos referência aos diversos trabalhos selecionados em ordem cronológica.

Mónica Hirst (1993, 1995)<sup>6</sup> faz distinção entre atores burocráticos, políticos e sociais e identifica os de primeiro e segundo nível na ordem de seu grau de participação —determinado por condicionantes econômicos e políticos e pelo formato institucional do esquema associativo— no período que analisa. No primeiro situa as burocracias, os grupos empresariais e os dirigentes políticos do mais alto nível e, no segundo, os partidos políticos, as organizações sindicais, os pequenos e médios empresários e os movimentos sociais. Os grupos empresariais aos que a autora se refere como atores de primeiro nível são os representantes dos grupos econômicos de maior peso ou das empresas transnacionais que operam na região. Estabelece, assim, uma distinção no setor privado pelo tamanho das empresas e a partir daí realiza a análise.

Bizzozero e Grandi (1997)<sup>7</sup> analisam a participação dos atores sociais com o objetivo de traçar um mapa de posição conforme seu grau de influência nos decisores políticos tanto em nível dos Estados Partes como no plano regional. Entre os condicionantes da capacidade de incidência no primeiro nível, os autores assinalam os fatores políticos, institucionais, econômicos, sociais e culturais de cada Estado. Já em nível regional, contemplam o desenho institucional do esquema de integração e o sistema de ação dos atores. Os três círculos de influência identificados são: 1) os denominados setores hegemônicos, formados pelos governos nacionais, pelas tecnoburocracias ministeriais, e pelos grupos empresariais dominantes; 2) aquele integrado pelos parlamentos, partidos políticos, centrais sindicais e associações de pequenas e médias empresas; 3) um terceiro círculo composto pelas organizações não governamentais, Forças Armadas, universidades, colégios profissionais, elites culturais, etc. Naturalmente, esta metodologia de trabalho aplicada a outros momentos do MERCOSUL mostra variações no quadro de localização dos atores e dos/das «beneficiários/as e perdedores/as» na integração.

Quanto à análise de opiniões e atitudes de atores, é interessante o trabalho realizado por equipes de pesquisa dirigidas por Noemí Mellado dentro do Instituto de Integração Latino-americana da Universidade Nacional de La Plata (Argentina). Em «MERCOSUR. Estrategias y alternativas de integración» (1995) abordam o papel das organizações não governamentais com base na seleção e análise de material jornalístico e documental, entrevistas, informantes-chave e enquetes. Incluem trabalho de campo destinado a constatar a opinião e a atitude dos atores sociais do Brasil e da Argentina, do qual surgem conclusões relevantes sobre a participação setorial no bloco.<sup>8</sup>

Durante os primeiros anos do novo século inaugura-se outro momento, tanto a respeito da marcha do MERCOSUL como da orientação dos estudos, em correspondência com o novo mapa político regional e a emergência progressiva de um novo paradigma de integração regional. Trata-se do trânsito do modelo neoliberal em direção a novas concepções fundamentadas em um modelo socialmente mais inclusivo e em um papel mais ativo do Estado, e seu correlato no impulso de uma agenda ampliada para as dimensões sociais, políticas e produtivas, comprometido com a ampliação e o aprofundamento da participação social. À luz desta evolução e da conformação de outros projetos de integração na região, a literatura especializada começa a abordar o que é interpretado como formas de regionalismo pós-hegemônico (Riggirozzi e

<sup>5</sup> Em muitos casos não se faz distinção entre atores individuais (empresas, sindicatos, etc.) e institucionais (organizações empresariais, sindicais, etc.) e, geralmente, estudam-se as organizações corporativas mais importantes.

<sup>6</sup> Hirst, Mónica (1993). *La dimensión política del MERCOSUR: especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales*, Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: Flacso e *La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología*, Serie Documentos de Trabajo e Investigación N.º 98. Buenos Aires: Flacso, 1995.

<sup>7</sup> Brizzozero, Lincoln e Jorge Grandi (1997). «Hacia una nueva sociedad civil del Mercosur: viejos y nuevos actores en el tejido subregional» em *Integración y Comercio*, año 1, n.º 3 (setembro-dezembro).

<sup>8</sup> AA.VV. (1995). *MERCOSUR. Estrategias y alternativas de integración*, Revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 1, n.º 2, dezembro, La Plata. Anos depois, continuando esta linha de pesquisa, Mellado publica *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*, La Plata, Edulp (Editorial de la Universidad Nacional de La Plata), 2006.

Tussie, 2012)<sup>9</sup> ou pós-liberal (Sanahuja, 2009)<sup>10</sup> ou outras formas de denominação.

Com relação à participação social, a ênfase analítica desloca-se para a identificação de novos atores —particularmente as organizações e movimentos sociais—, as modalidades de sua ação (conformação de foros e redes regionais e hemisféricas) e a emergência de novas agendas que acompanham a redefinição de âmbitos institucionais do MERCOSUL. A literatura registra a crescente mobilização e um grande ativismo transnacional que supera os limites do bloco, produto, em parte, da resistência social à implementação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nisto convergem sindicatos, movimentos camponeses e indígenas, ecologistas, movimentos de mulheres e étnicos, e organizações e redes não governamentais com diferentes interesses setoriais e temáticos, com alto grau de mobilização e interlocução com alguns governos. Proliferam estudos das experiências do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) e da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), bem como do desempenho de redes, foros e alianças regionais e multissetoriais —como, por exemplo, a Aliança Social Continental, a participação social no Foro Social Mundial, entre outros— o que alguns começam a tratar como a expressão de um incipiente processo de constituição de uma esfera pública regional.

Em outra linha, encontram-se trabalhos que consideram esse ativismo como formas de ação coletiva transnacional, com atenção especial ao desempenho no âmbito de negociações comerciais internacionais (TLCAN, ALCA). Destacam-se os trabalhos de Diana Tussie e Mercedes Botto (2003)<sup>11</sup> e M. Botto (2004).<sup>12</sup>

Quanto à participação social no MERCOSUL, nesta etapa foram feitos numerosos balanços da experiência acumulada e realizados estudos da nova institucionalidade pós Ouro Preto (2004), com a criação de novos espaços de participação. Entre os estudos de caso, o foco se dirige ao Parlasul, às Reuniões Especializadas do Grupo Mercado Comum (principalmente àquelas de Agricultura Familiar e de Cooperativas) e às Cúpulas Sociais. Começam a ser objeto de referência os espaços e programas oficiais de promoção da participação e do diálogo entre os atores sociais e os governos, como Somos MERCOSUL, o Programa MERCOSUL social e participativo (Brasil) e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil da Chancelaria Argentina. Vários deles constituem antecedentes imediatos e fontes de consulta para a realização deste estudo, entre os quais se destacam os descritos a seguir.

O trabalho realizado por Jelin (2002)<sup>13</sup> parte da constatação de que o processo MERCOSUL cria um novo âmbito, ao mesmo tempo político, cultural e social, para a elaboração de estratégias de ação de atores sociais, e de que esse âmbito regional se incorpora à sua matriz cultural e afeta a conformação de suas identidades. O estudo analisa as maneiras em que os atores sociais se articulam nos níveis local, nacional e regional em função do processo MERCOSUL, e põe o foco na ação do movimento de mulheres e do movimento sindical durante a década de 90.

O estudo de Alemany e Leandro (2006)<sup>14</sup> foca nas potencialidades e pontos fracos da participação social no MERCOSUL. Para isto, as autoras aproximam-se dos espaços institucionais destinados para esse fim, com atenção especial ao FCES, organismos do âmbito do Grupo Mercado Comum —Comissão Sócio-laboral do MERCOSUL, Subgrupo de Trabalho N.º 10 - Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridad Social, Reunião Especializada da Mulher, Reunião Especializada de Agricultura Familiar, Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL—, organismos no âmbito do Conselho do Mercado Comum —Grupo de Alto Nível de Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego, Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL e Estados Associados—. Em todos os casos, as autoras sintetizam as funções, quem pode participar e a agenda 2006 de cada espaço. Os pontos fracos

<sup>9</sup> Riggiozzi, P. Tussie, D. (eds) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism; the Case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, Londres-Nova York: Springer.

<sup>10</sup> Sanahuja, J. A. (2009). «Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal": crisis y cambio en la integración regional en América Latina». *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7.

<sup>11</sup> Tussie, D. e Botto, M. (2003). «Introducción. La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional», em Tussie, D. e Botto, M. (coords.). *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires: Flacso-Argentina/Biblos.

<sup>12</sup> Botto, M. (2004). Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional, *Perfiles Latinoamericanos* 25, dezembro.

<sup>13</sup> Jelin, Elizabeth (2002). Ciudadanía, movimientos sociales y MERCOSUR. Disponível em: <<http://dev.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/clarpo/workingpapers/ciudadania.pdf>>.

<sup>14</sup> Alemany, Cecilia; Leandro, Beatriz (2006). *Análisis y propuesta para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Friedrich Ebert Stiftung Uruguai.

do modelo de participação no momento em que o trabalho foi realizado são apresentados em relação a três eixos. Primeiro, abordam os espaços nacionais de participação associados ao MERCOSUL, logo, os mecanismos de participação e transparência em nível regional e, finalmente, desenvolvem, mediante a realização de entrevistas, a visão dos atores sobre os espaços de participação no MERCOSUL. O texto também consta de uma parte propositiva que visa o fortalecimento da participação cidadã no plano regional, onde são propostos diversos cenários de acordo com a evolução do MERCOSUL.

O relatório «Governabilidade democrática. Participação da sociedade civil e de governos subnacionais», realizado para a Secretaria do MERCOSUL por uma equipe de pesquisadores coordenada por Deisy Ventura (2006), aborda o conceito de participação presente na estrutura do MERCOSUL, os pontos fracos na estrutura institucional do bloco no que diz respeito à participação da sociedade civil e dos governos subnacionais no processo decisório, e os possíveis mecanismos que podem fortalecer sua participação no bloco. Além de identificar as deficiências da estrutura institucional para a participação social —vistas em termos de deficiências transversais aos mecanismos de participação e estruturais em cada um dos níveis de participação—, incluindo uma série de propostas para superá-las, destaca os anexos do estudo, particularmente o referido a «Dados e documentos sobre a participação da sociedade civil no MERCOSUL».

Dos Santos e Martins (2007)<sup>15</sup> analisam como são atendidas as demandas de participação social do MERCOSUL a partir da diferenciação entre espaços oficiais —FCES, Reuniões Especializadas do GMC—, I 6 cujo objetivo é a promoção de diálogos periódicos —Somos MERCOSUL e Cúpulas Sociais—, espaços não oficiais resultantes de iniciativas da sociedade civil —Programa MERCOSUL Social e Solidário e Foro Social do MERCOSUL— e espaços de diálogo entre a sociedade civil e os partidos políticos, prefeituras e parlamentos —Comissão Parlamentar Conjunta/Parlasul, Foro de São Paulo, Rede Mercocidades—. O trabalho tem uma dimensão descritiva da história e do funcionamento dos espaços tratados, e inclui a realização de entrevistas.

Ratton Sanchez (2007),<sup>17</sup> em um trabalho que parte da dúvida sobre a possibilidade de pensar em uma sociedade civil no MERCOSUL, propõe um desenvolvimento dos conceitos relacionados com a ideia de sociedade civil, plasmados em diversos documentos do processo de integração regional, entre eles setor privado, setores econômico e social e particulares. Resgata também dados empíricos sobre os atores que estiveram presentes em diversos mecanismos de participação direta e as formas que esta prática adquiriu, e analisa o Foro Consultivo Econômico e Social, os Subgrupos de Trabalho e suas respectivas Comissões, as Reuniões Especializadas e os Grupos Ad Hoc.

O estudo «O MERCOSUL cidadão: desafios para uma nova institucionalidade» da Associação Latino-americana de Organizações de Promoção para o Desenvolvimento (2009), parte da premissa de que a participação social é uma realidade que agrega possibilidades, reflexões e visões ao processo de integração regional. A partir daí apresenta os alcances e resultados do projeto Seguimento das Cúpulas Sociais do MERCOSUL, executado durante 2008, e um guia de atores e espaços institucionais de participação social no MERCOSUL. Este guia contém dados de diversas instâncias: Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), Programa Somos MERCOSUL, Instituto Social do MERCOSUL, Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM), Reunião Especializada de Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF), Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL (REM), Rede MERCOSUL de Pesquisas Econômicas, Aliança Social Continental, Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (ccscs), Mercocidades, Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONG da América Latina e do Caribe, Articulação Feminista MERCOSUL (AFM), Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no MERCOSUL e Programa MERCOSUL Social e Solidário.

Vieira Martins, Albuquerque e Gomensoro (2011)<sup>18</sup> indagam sobre a ampliação da esfera pública regional a partir das experiências do Programa Somos MERCOSUL, das Cúpulas Sociais e das

<sup>15</sup> Dos Santos, M. e Martins, C. (2007). *Democracia e participação da sociedade civil nos processos de integração: Mercado Comum do Sul, Aliança Social Continental*.

<sup>16</sup> Reunião Especializada de Agricultura Familiar, Reunião Especializada da Mulher.

<sup>17</sup> Ratton Sanchez, Michelle (2007). É possível pensar em sociedade civil no Mercosul? Janeiro de 2007. Disponível em: <[http://works.bepress.com/michelle\\_sanchez-badin/16](http://works.bepress.com/michelle_sanchez-badin/16)>.

<sup>18</sup> Vieira Martins J., Albuquerque C. e Gomensoro F. (2011). «Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional», em Gerardo Caetano (coord.) *Mercosul, 20 anos*, Montevideu: Cefir.

políticas públicas de desenvolvimento social nas áreas da saúde, educação e agricultura familiar. Também consideram o Plano Estratégico de Ação Social. Seguindo uma linha similar, Vieira Martins e Albuquerque (2011)<sup>19</sup> abordam o que chamam de nova institucionalidade da participação social no MERCOSUL como ampliação da esfera pública. O trabalho foca nas Cúpulas Sociais, no Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo e nas políticas sociais regionais.

Vazquez (2006, 2007, 2008),<sup>20</sup> Geneyro e Vazquez (2006, 2007)<sup>21</sup> e Caetano (2001/2002, 2006, 2009)<sup>22</sup> fazem análises críticas dos mecanismos estabelecidos pelo MERCOSUL para garantir ou impulsionar a participação social. A partir de uma abordagem multidimensional e do tratamento da estrutura institucional e metodológica nesta matéria, identificam etapas, formas de evolução, condicionantes e déficit de tal modelo institucional, constituindo-se em estudos de referência em relação ao diagnóstico, à identificação de desafios e à elaboração de propostas.

Na etapa mais recente, à luz das novas experiências de integração desenvolvidas na região, destacam-se estudos dirigidos à análise comparativa da estrutura institucional do MERCOSUL, da União de Nações Sul-americanas (Unasul) e da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), e a identificação das orientações e canais institucionais desenhados para a participação social em tais esquemas, bem como os balanços da experiência de mobilização de organizações e movimentos sociais ideologicamente afins aos governos progressistas da região na última década a partir do tratamento das expectativas e resultados alcançados.

Devem ser mencionadas as publicações da Coordenadora Regional de Investigações Econômicas e Sociais (Cries) e, particularmente, os trabalhos de Andrés Serbin (2012, 2012a).<sup>23</sup> Este último centrou-se nas tendências prevaletentes na região, abordando a dinâmica do regionalismo na América Latina e no Caribe, a emergência das novas expressões e iniciativas governamentais para impulsionar diversas modalidades de regionalismo (Unasul, ALBA e Celac) e a evolução de redes e organizações da sociedade civil em sua capacidade de incidir sobre as agendas regionais. Abre, assim, uma série de interrogações acerca dos traços distintivos da articulação dos atores sociais em torno da agenda regional e do processo de construção de cidadania.

Por outro lado, Gonzalo Berrón (2013, 2014)<sup>24</sup> ensaia um balanço da participação social durante o período dos chamados governos progressistas. Parte da descrição dos canais institucionais de participação na Comunidade Andina, MERCOSUL, ALBA e Unasul para abordar as percepções e atitudes de organizações e movimentos sociais para a integração. Identifica um período de grande mobilização social entre os anos 2006 e 2010 seguido de um lento declínio, sobre o que propõe um âmbito explicativo. Este autor pressupõe que as organizações enfrentam uma série de dilemas —em função de resultados obtidos em matéria de políticas públicas— que determinam as formas e níveis de mobilização.

<sup>19</sup> Vieira Martins, J. R. e Albuquerque Silva, C. (janeiro-março 2011). «Políticas Sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL», *Boletim de Economia e Política Internacional*.

<sup>20</sup> Vazquez, Mariana (2006). «Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico», em *La institucionalidad del MERCOSUR: una reforma necesaria*, Buenos Aires, Ediciones Debate Internacional - Serie Integración Regional, Central de Trabajadores Argentinos; Vazquez, M. (2007). «Los escenarios de la participación social en el Mercosur», apresentado no Congresso realizado em comemoração dos 50 anos da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, em Quito, nos dias 29 a 31 de outubro de 2007 e Vazquez, M. (2008). «Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR», em *Rev. Densidades* N.º 1.

<sup>21</sup> Geneyro, R. e Vazquez, M. (2006). «La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual», *Aldea Mundo*, Revista sobre Fronteras e Integración, año 11, N.º 20/maio 2006, Vazquez, M. e Geneyro, R. (2007). *El MERCOSUR por dentro*, Colección Integratemas 6, Bogotá.

<sup>22</sup> Caetano, Gerardo (2001/2002). «El Mercosur de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional». *Revista Argentina de Ciencia Política* N.º 5/6; Caetano, G. (2006). *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?* Representação no Uruguai: Fesur; Caetano, G., Vazquez, M. e Ventura, D. (2009). «Reforma institucional del mercosur. Análisis de un reto», em Gerardo Caetano (coord.). *La reforma institucional del mercosur: del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: Cefir.

<sup>23</sup> Serbin, Andrés (2012). «Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal», em *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 2012, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas e Sociais, Buenos Aires, e Serbin, A. (2012). *New Regionalism and civil society: Bridging the democratic gap?* Em Riggiozzi, P. Tussie, D. (eds). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism, United Nations University Series on Regionalism*, Londres-Nova York: Springer.

<sup>24</sup> Berrón, Gonzalo (2013). «Assessing social participation in integration processes in South America after a decade of progressive governments», em Berrón, Gonzalo, Jenina Joy Chavez, Cecilia Olivet e Graciela Rodríguez (eds). *Rethinking regionalisms in times of crises: A collection of activists' perspectives from Latin America, Asia, Africa and Europe/ Instituto Equit Género, Economía e Ciudadanía Global (ed)*. Rio de Janeiro: Instituto Equit. Berrón, G. (2014). «Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos», em *Cadernos Prolam/usp*.

# 3.

# Perspectivas conceptuais

Uma dupla tarefa se impõe na hora de traçar um âmbito conceptual que enquadre teoricamente um mapa da participação social no MERCOSUL. Por um lado, a da detecção de uma trama conceptual posta em jogo nas discussões e na produção académica. A partir desta perspectiva, a participação social, a cidadania e os movimentos sociais, entre outros, plasmam-se em definições e problematizações, passando a constituir o acervo simbólico disponível para a prática académica ou para a política vis-à-vis o processo de integração. Por outro lado, a tarefa de considerar a visibilização, enunciação, apropriação e discussão desses conceitos pelos atores envolvidos neste mapeamento da participação social. É aqui onde se espera detectar e compreender as mudanças, as persistências e as omissões das categorias empregadas para falar da participação social no MERCOSUL. Estas questões são fundamentais para poder apreciar as perspectivas e decisões políticas subjacentes nas enunciações produzidas sobre o assunto no período de tempo aqui tratado. Assim, o objeto das próximas páginas será o de explicá-las brevemente. Em primeiro lugar, as perspectivas e associações conceptuais detectadas. Em segundo lugar, as mudanças e continuidades que ocorrem na enunciação de tais associações conceptuais no âmbito da institucionalidade do bloco à luz das transformações epocais, tanto políticas como académicas, nos âmbitos nacionais, regionais e mundial.

---

## 3.1.

### A trama conceptual do MERCOSUL

Assim como foi apresentada no MERCOSUL, a dimensão social pode transformar-se em um conceito chave para compreender as dinâmicas presentes em um novo tipo de regionalismo (Vazquez, 2011:166). Desta maneira, atrás do regionalismo autônomo<sup>25</sup> que se deu após a Segunda Guerra Mundial, no que surgiu o pensamento cepalino que vinculou a industrialização com a integração regional, veio um regionalismo aberto que combina a assinatura de acordos regionais com a abertura unilateral, dentro de um modelo de desenvolvimento voltado para fora em busca de uma rápida inserção na economia mundial.

A crise deste modelo, no final da década de 90, redireciona o olhar para um regionalismo social ou inclusivo, que começa a dar relevância à dimensão social do processo de integração do MERCOSUL. A partir do ano 2000, esta perspectiva orientada à ampliação da dimensão social do MERCOSUL e da participação dos atores sociais em diversas instâncias do processo de integração começará a consolidar-se. O Consenso de Buenos Aires de 2003, a Decisão 26/03 do CMC «Programa de Trabalho 2004/2006» e a apresentação na Cúpula do

<sup>25</sup> Termo cunhado pelo professor venezuelano José Briceño Ruiz em *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Colección Textos Universitarios, Caracas: Universidad de los Andes, 2007.

MERCOSUL de junho de 2005 da proposta Somos MERCOSUL foram destacados como os indicadores que tornam visível a valorização da integração regional e o compromisso assumido pelas novas lideranças de Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva e Tabaré Vázquez de «avançar para uma integração qualitativamente diferente da agenda dos anos 90» (Vazquez e Geneyro, 2006:4).

Assim, vai se explicitando a vontade de um MERCOSUL com uma ampliação tanto de sua agenda como da participação social. Apesar da existência de mecanismos de participação instaurados no Protocolo de Ouro Preto, como o Foro Consultivo Econômico e Social, este giro propiciará a configuração de novos mecanismos em matérias de participação social, tais como as Cúpulas Sociais (Vieira Martins, Albuquerque e Gomensoro, 2011). Isto mostra a vontade política de corrigir o déficit democrático e social atribuído ao processo integracionista naquele então (Jelin, 2000; Caetano, 2004).

Em seu estudo sobre cultura de participação, Dueñas Salmán e García López (2012) identificam um conjunto de elementos que caracterizam a participação. Em princípio, trata-se de um «processo que inclui, ao participar de alguma coisa, a habilidade de fazer com a finalidade de provocar uma reação»; a participação, então, «deve ser compreendida como uma causa e como uma consequência» (2). Longe de associá-la com um desempenho formal, retomam a ideia de Rebollo e Martí (2002) para enfatizar que é um «direito a conformar-se em grupos para atingir um objetivo» (2). Isto implica que toda instância participativa faz alusão à adoção de um papel ativo dos atores envolvidos com o objetivo de intervir nas transformações em questão. Constitui um deslocamento da mera passividade para um compromisso que «supõe o hábito pessoal da colaboração, superador do individualismo» (López, 2007:30 em Dueñas Salman e García López, 2012).

Diversos são os âmbitos em que a participação pode se dar e, em muitos casos, as linhas de demarcação tornam-se difusas como, por exemplo, no referente à participação política e à participação social. Transcendendo a associação tradicional entre a participação política e a ação de votar, não podemos deixar de entrever o forte componente político que toda participação social implica. Em seu trabalho sobre participação cidadã, Espejo e Francescón (2012) referem-se a uma concepção ampla, entendendo-a como o «envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos» e destacando que pode manifestar-se tanto na ação eleitoral como no processo de formulação e controle de políticas públicas (p. 47). O envolvimento inclui ações orientadas a diversos objetivos que vão desde o controle ou monitoramento das políticas públicas e serviços sociais previstos pelo Estado até conseguir ou acrescentar a influência no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Por sua vez, tais objetivos nem sempre se apresentam de modo excludente. Assim, de acordo com Milani (2008), a participação social na formulação de políticas públicas pode ser vista em três níveis: o do controle dos serviços sociais, o da expressão de prioridades acerca de bens públicos a futuro e o da «politização das relações sociais no processo de construção dos espaços públicos para a formulação de políticas públicas» (p. 559).

Da mesma forma, a participação esteve associada com a «perspectiva fundada nos direitos e deveres dos cidadãos em sua relação com as políticas sociais e com a noção da cidadania arraigada no compromisso social. Ou seja, a suposição de que, por meio da participação, é possível construir cidadania e fortalecer os direitos sociais» (Milani, 2008:560). Seguindo essa mesma lógica, Ziccardi (1999) afirma que a participação é condição de possibilidade de uma cidadania civil, política e social, associada aos direitos de liberdade individual, liberdade política e aos direitos sociais. Finalmente, tal como propõe Pereira da Silva (2015), a participação remete a um debate mais amplo em torno de diversas conceptualizações da democracia. É neste plano que a participação é não só «um bem em si mesmo, que adicionalmente pode levar [...] à redução das desigualdades sociais», mas, além disso, constitui-se no componente contra-hegemônico de concepções democráticas prevaletentes às que se questiona sua tendência de confinar a democracia como mecanismo minimalista formal de seleção de elites (58).

De um ângulo mais específico, diversos estudos também consideraram a questão da parti-

cipação social como um «componente básico para os processos de integração» (Alemany e Leandro, 2006:7). Conceptualmente referiram-se à participação nos seguintes termos:

- » como «conjunto organizado de ações tendentes a aumentar o controle sobre recursos, decisões ou benefícios por um grupo de pessoas ou grupos sociais que têm níveis de ingerência relativamente menores dentro de uma comunidade ou organização» (Caetano, 2004:19);
- » como mecanismo pelo que os cidadãos e cidadãs se apropriam dos processos de integração (Alemany e Leandro, 2006; Espejo e Francescón, 2012);
- » como «presença direta de outros atores distintos daqueles representados pela política externa da burocracia estatal, sendo sempre complementar da representação política» (Ventura, 2006).

Em definitivo, a participação social, como fenômeno político distinto do da representação política, faz alusão ao envolvimento dos atores sociais com algum grau de organização nos processos associados à formulação de políticas públicas. Em outras palavras, «A participação social implica colocar a decisão em debate» (Avritzer, 2003; Dagnino, 2002 em Milani, 2008:557).

Para os fins deste trabalho, entendemos que a participação social é um fenômeno complexo e variante com relação às transformações dos atores políticos e sociais envolvidos, de seus interesses e da existência de vontades políticas que propiciem a abertura de espaços participativos, fornecendo as condições de acesso à informação, como também a vontade dos atores sociais de realizar ações que visam alcançar um crescente envolvimento no processo de formulação de políticas públicas. É por isto que abordaremos a construção da participação social e de seus espaços no âmbito do MERCOSUL a partir da perspectiva de que se trata de um processo complexo e variável. Isso nos permitirá observar as peculiaridades e heterogeneidades sincrônicas e diacrônicas da institucionalização, metodologias e práticas que contribuíram para a construção da participação social no MERCOSUL dentro do período delimitado deste estudo.

Também foi observada na literatura especializada certa coincidência em distinguir ou diferenciar entre condições e formas da participação. Embora haja coincidência nisto, notamos divergências quanto ao que se inclui como condição e o que se inclui como forma de participação. Por exemplo, para Alemany e Leandro (2006) a informação é uma condição da participação social, assim como o diálogo e o debate, ao passo que no estudo de Ventura et al. (2006) a informação é, junto com a consulta e a cooperação, uma forma de participação social. Longe de decidir se tal ou qual questão é condição ou forma de participação, ao haver optado por uma aproximação que entende a participação social como uma construção política, neste estudo serão consideradas todas estas instâncias —informação, consulta, realização de foro, presença, debate, cooperação e relatório, entre outras—, como componentes significativos do processo. Esta opção sustenta-se na heterogeneidade de mecanismos e disparidades de tempo, normativas e práticas a partir da que cada espaço MERCOSUL configura instâncias de participação social. Igualmente, permite apreender mais amplamente as singularidades que este processo em curso apresenta nos diversos âmbitos do MERCOSUL, sem impor limites classificatórios rígidos.

Finalmente, as menções à participação social remetem de algum modo ao sujeito participante. Neste sentido, além da heterogeneidade de atores que participam, é fundamental levar em conta que são atores com algum grau de organicidade, «requisito indispensável» considerando que se trata de uma série de ações que estão imersas em «um processo com racionalidade jurídico-política como o MERCOSUL» e pretendem algum «grau de permanência e algum nível de eficácia» (Caetano, 2004). Não obstante, o autor nos faz lembrar que «não se pode ignorar, contudo, que existem numerosos setores sociais ainda não representados em âmbitos regionais nem nacionais dos estados membros do MERCOSUL» (Caetano, 2004:20).

Pois bem, o processo de ampliação da participação social no MERCOSUL instala-se acompanhado por uma forte iniciativa em torno da construção de cidadania. As implicações e elementos associados ao fenômeno da cidadania são recuperados aqui a partir de aborda-

gens analíticas diferentes embora não necessariamente antagônicas. As contribuições mais tradicionais associadas à conceptualização de cidadania de Marshall (1950) que a identificam com o status que cabe aos que são membros plenos de uma comunidade. Para Marshall, a cidadania engloba três famílias de direitos: os civis, fundamentais para o exercício da liberdade individual, os políticos, necessários para a plena participação dos assuntos públicos, e os socioeconômicos, que permitem usufruir o nível de vida e a proteção social. (Arango, 2007:120).

O autor distingue entre uma concepção formal e jurídica de cidadania e a ideia de cidadania ligada à ampliação de direitos, a um movimento inclusivo, ou seja, a cidadania «como bandeira [...] portadora de aspirações e promessas que quase sintetiza e expressa em si mesma um programa de democracia plena para todos» (Arango, 2007:121). Em sua fluidez histórica formula outra linha de reflexão em torno do conceito de cidadania ao afirmar que «a cidadania muda ao longo do tempo e em uma mesma época na maneira em que diferentes concepções “resolvem” questões tão fundamentais como o lugar das identidades individuais e coletivas, das instituições, e do significado e sentido dos arranjos de convivência (os que se têm, ou os que se pensam possíveis e/ou desejáveis a partir de distintas posturas ideológicas, valorativas, etc.); [...] em termos mais específicos, a cidadania muda ao longo do tempo e em uma mesma época na maneira em que diferentes concepções resolvem o lugar do público...» (Menéndez Carrión, 2003:17). Poderíamos antecipar que ambos os componentes, o de inclusão/ampliação de direitos e o de redefinições identitárias, institucionais, de parâmetros de convivência e de definição do caráter do público, estão presentes na enunciação de um MERCOSUL social e participativo e nos processos complexos que envolve.

### 3.2. Conceitos e perspectivas em movimento

Uma das evidências que confirmam o MERCOSUL como processo de integração é a ampliação e ressignificação dos interlocutores sociais identificados pelo bloco desde sua criação. Esta questão, que vai além da dimensão numérica, expressa uma série de transformações mais profundas no sentido e vontade política de reconhecimento de sujeitos constitutivos do político. Assim, inscritos na vontade política de transformação a partir das crises transitadas pelas sociedades do MERCOSUL, o fortalecimento e a ampliação do processo integracionista se desenvolvem junto à reconfiguração da interpelação aos coletivos sociais.

Dois âmbitos dão testemunho deste processo de ampliação e ressignificação: a linguagem institucional do MERCOSUL e a reflexão acadêmica. A isto subjazem as tensões e tempos próprios dos processos sociais e políticos nos que a mudança e a continuidade entram em jogo. A periodização sugerida por Rattón Sanchez (2007) nos permite identificar três modalidades de interpelação do MERCOSUL aos coletivos sociais, o que por sua vez inscreve-se em processos políticos, econômicos e sociais mais complexos.

Na etapa fundacional do MERCOSUL, perfila-se o sujeito setor privado como interlocutor dominante. «Referências a este termo estão presentes no Tratado de Assunção (art. 14) de 1991, e em regulamentos internos de órgãos do MERCOSUL, como nos casos dos regulamentos do Grupo Mercado Comum (art. 26 e subs.), da Comissão de Comércio do MERCOSUL (art. 18) e do Foro Consultivo Econômico e Social (art. 3)» (Rattón Sanchez, 2007:38). Isto evidencia a natureza que o processo adquire nestes primeiros momentos, caracterizada por dois traços dominantes. Por um lado, sua intergovernamentalidade e, por outro, o enfoque exclusivamente comercial. Seguindo o proposto pela autora, o setor privado envolve grupos relacionados com as atividades econômicas de produção, distribuição e consumo.

A segunda etapa tem início com uma transformação que desborda o setor privado, mas sem dissociá-lo totalmente da centralidade da dimensão econômico-comercial. Assim, o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, ou Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, identifica o Foro Consultivo Econômico e Social como «órgão de representação dos setores econômicos e sociais». Nessa mesma época, uma das modificações realizadas no Regulamento Interno do Conselho do Mercado Comum expressa que «... poderá, em função do teor de suas reuniões e quando julgar conveniente, convidar representantes dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes para que assistam a elas...» (MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 14/08).

Da mesma forma, um rico debate conceptual punha o foco no chamado ao fortalecimento da participação da sociedade civil no processo de integração, o que por sua vez remete ao caráter multifacetado e problemático do termo sociedade civil. Como expressa Lechner (1994), a interpretação mais frutífera para ler a invocação da sociedade civil é em tom de autocrítica democrática, e na América Latina o recurso à sociedade civil critica a fragilidade e muitas vezes simples formalidade do regime democrático. Em última instância, para o autor o chamado ao fortalecimento da sociedade civil está destinado a melhorar a qualidade da participação cidadã em relação a uma concepção elitista e uma organização autorreferida da democracia, de modo que o verdadeiro problema residiria em consolidar o sistema político-institucional, e o fortalecimento da cidadania deveria ser proposto primordialmente nesse âmbito.

Outros autores confirmam esse enfoque, pois consideram que na representação da sociedade civil, torna-se palpável o discurso neoliberal, sua ideia do social e sua maneira de interpretar as ações humanas (Roitter, 2004). Inclusive sob o guarda-chuva do conceito aparecem organizações não governamentais de diferente natureza, embora compartilhem certas características: trata-se de instituições formais com continuidade institucional, que aspiram a autogovernar-se com base em regras de funcionamento próprio, que têm caráter privado no sentido de serem autônomas a respeito dos governos, que promovem uma gama de temas sociais, que não têm fins de lucro, e que têm objetivos, operações e conexões transnacionais (Serbin, 1997:44-55). O mesmo autor destaca que a maioria mantém vínculos variados com governos e com outras organizações não governamentais, mas, em seu conjunto, procura impor limites tanto à ação dos Estados como do mercado, promovendo suas atividades para além das categorias de Estado e empresas. Esta última característica remete ao conceito de um terceiro setor, diferenciado do Estado e das empresas.

Roitter (2004) sustenta que os atributos específicos das organizações que compõem o terceiro setor não estariam em sua substância, mas nas semelhanças e diferenças com respeito aos outros dois. Isto é assim já que se assemelham às empresas por seu caráter de organizações privadas e compartilham com o Estado o interesse por problemáticas associadas ao público. Paralelamente, a condição de não governamental, a distância do Estado e a não lucratividade das empresas. Apesar da ampla difusão do termo, o terceiro setor não é o único termo que invoca o universo associativo. Outras versões como as organizações da sociedade civil, organizações sociais, organizações comunitárias, entidades intermediárias também o fazem, até chegar aos atuais movimentos sociais aos que nos referiremos a seguir.

Em uma terceira etapa, a presença crescente na cena política, tanto nacional como internacional, dos movimentos e organizações sociais não deixou de ser registrada em princípio descritivamente pelas reflexões acadêmicas finisseculares. A isto sobrevirá uma indagação mais profunda quanto à natureza destes sujeitos da política e sua novidade em face de tipos anteriores de organização dos coletivos sociais. Um dos aspectos estruturalmente novos mais ressaltados pela literatura que aborda o fenômeno dos movimentos sociais é o da consciência da conflituosidade social produzida pela globalização neoliberal e pela aplicação da ação política coletiva para impulsionar a mudança social.

Pois bem, esta questão não esteve alheia a debates —tanto no plano acadêmico como no seio dos próprios movimentos sociais— em torno do modo de propor tal ação política coletiva vis-à-vis a institucionalidade política vigente e mais especialmente a respeito do Estado. Esses debates oscilam entre o fomento de um contrapoder antagônico à trama institucional estatal vigente e posições que reconhecem que o acesso ao Estado é fundamental para concretizar as mudanças sociais almejadas. Além disso, observa-se uma consciência em identificar que as consequências econômicas, sociais e culturais da experiência neoliberal são o disparador da criação de novas relações de solidariedade entre os setores oprimidos, que ensaiam formas organizativas inovadoras com fins emancipatórios (Jelin, 2000, Echart Muñoz, 2008, Alonso, 2013).

De maneira sucinta e seguindo o proposto por Boaventura de Souza Santos «... pensa-se e organiza-se uma cidadania em novos exercícios [...] busca-se renovar o princípio de comunidade [...]. Os novos movimentos propõem a democracia participativa como uma política de ação social [...] que ensaia a demodiversidade, que implica o reconhecimento e a potencialização de múltiplas formas que o ideal democrático pode assumir, ao que se acres-

centa a articulação contra-hegemônica entre o local e o global...» (Alonso, 2013:40). Por outro lado, existe uma diferença entre os velhos e os novos movimentos sociais. Enquanto os primeiros tendiam a se organizar em torno de divisões de caráter classista (movimento operário, camponês), os segundos se articulam ao redor de contradições sociais tais como gênero, estilos de vida, ambiente, desigualdade racial e conflitos bélicos (Shaw, 1994, pp. 647-668). Assim, estes últimos possuem uma clara orientação emancipatória com uma profunda politização que se manifesta na conexão entre a experiência local e os processos globais (Echart Muñoz, 2008).

Neste âmbito, Santos expressa que «... está sendo reinventada uma emancipação que é profundamente social. Nestes movimentos sociais incluem-se uma disputa sobre o conjunto das significações culturais e uma disputa pela ressignificação das práticas» (em Alonso, 2013:43). Um segundo traço característico<sup>26</sup> é que tendem a estabelecer estruturas organizativas descentralizadas, autônomas, anti-hierárquicas e horizontais de autorregulação coletiva nas que prevalecem as relações informais entre seus integrantes (Alonso, 2007, Zibechi, 2007, Echart Muñoz, 2008).

Finalmente, os novos movimentos sociais contam com uma composição heterogênea focada em reivindicações em termos de expansão e reconhecimento de direitos (Nuñez, 2005). Por outro lado, tenderam a estabelecer âmbitos interpretativos que legitimam socialmente seus protestos, fornecem esquemas de interpretação e de avaliação que servem de base para modelar comportamentos contando com redes comunicativas próprias (Jelin, 2000, Echart Muñoz, 2008).

Os novos movimentos e organizações sociais não passaram despercebidos no âmbito do MERCOSUL. O diagnóstico que se fazia já para o ano 2000 não só destacava o déficit democrático do processo, como também afirmava que as construções regionais começavam a mostrar uma mudança de «padrões de alianças e federações regionais» para uma presença maior de «movimentos sociais que geram suas próprias solidariedades» (Jelin, 2000). A linguagem institucional começou a incorporar estas categorias, ecoando as necessidades em torno do aprofundamento do processo e indicando uma vontade política de ampliação da interpelação dos sujeitos sociais e políticos. Para dar aqui apenas alguns exemplos, na normativa de criação da Unidade de Apoio à Participação Social, entre suas funções está a de «... atuar como um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com a sociedade e com os movimentos sociais» (MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 65/10, art. 4). Por outro lado, o Conselho do Mercado Comum identifica entre os eixos prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL o de «... promover o diálogo com as organizações sociais e organismos responsáveis para a formulação e gestão das políticas sociais» (MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 12/11, PEAS Diretriz 24). A Decisão do Conselho do Mercado Comum N.º 10/15 reconhece entre seus considerandos «... que a participação de organizações e movimentos sociais no MERCOSUL é importante para o aprofundamento e sucesso do processo de integração, bem como para o conhecimento por parte da população dos benefícios e direitos emanados do processo de integração» (MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 10/15). Estes são só alguns indicadores da mudança na interpelação do MERCOSUL em direção a uma concepção mais ampla e diversificada dos coletivos sociais. Não é casual que este giro tenha coincidido com o relançamento do processo integracionista com uma agenda ampliada, tal como mencionamos anteriormente.

### 3.3. Definições operacionais

Por participação social no processo de integração do MERCOSUL, entendemos o conjunto de ações realizadas por aqueles atores sociais organizados que em suas funções não são representantes formais da estrutura estatal. A orientação de tais ações pode abarcar um amplo espectro, sem que se excluam entre si, e elas podem consistir em atividades que vão desde

<sup>26</sup> Com relação a estas duas características, vale destacar duas diferenças a respeito do fenômeno ONGuista coexistente com o dos movimentos sociais. Por um lado, as ONG se distinguem por sua estruturação institucional autônoma auto-identificada como não lucrativa e independente do Estado com participação de voluntariado. No entanto desempenham atividades como subsidiárias da atividade estatal (apoiando o Estado na provisão de bens públicos —como acontece, por exemplo, em muitas ONG para o desenvolvimento— ou entrando nos espaços multilaterais internacionais em caráter de órgãos consultivos). Uma segunda característica é que as ONG identificam seu âmbito de ação no que a seu ver é o espaço que existe entre o Estado e o mercado. Isto lhes valeu a crítica de terem sido cooptadas pela trama burocrática daqueles Estados comprometidos com o desdobramento e a expansão do mercado. Cabe destacar que se observou uma resistência a isto por parte de algumas ONG que, desde uma posição mais crítica, se deslocaram para os movimentos sociais emergentes. (Echart Muñoz, 2008).

o exercício de controle das políticas públicas e serviços sociais previstos pelo Estado até o alcance ou acrescentamento da influência no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Os objetivos subjacentes em toda ação de participação social referem-se à preservação ou ampliação dos direitos políticos, individuais ou sociais, condições de possibilidade do exercício da cidadania em suas múltiplas dimensões. Do mesmo modo, a intencionalidade da participação pode estar dirigida às políticas públicas, aos decisores públicos, aos parlamentares ou à busca de aliados governamentais e de organizações. Por outro lado, a participação social no MERCOSUL diz respeito neste estudo apenas ao desempenho dos sujeitos antes mencionados dentro dos espaços institucionais do processo de integração. Tal desempenho transcorre tanto em formas previstas, institucionalizadas e normativizadas, como em práticas que vão se delineando espontaneamente no processo.

Quanto às formas de participação, partiremos da distinção feita por Ventura (2006) entre informação, consulta e cooperação. Seguindo a autora, a informação remete a um processo unilateral que se expressa pela manifestação de um interlocutor a outro (neste caso, de alguma instância do MERCOSUL com os atores da sociedade civil e/ou governos subnacionais e vice-versa). A consulta baseia-se em uma via de mão dupla e é utilizada para a obtenção de informações, opiniões e dados para um determinado assunto, previamente definido em seus termos e prazos. Finalmente, a cooperação contempla um grau maior de duração e intensidade na interação dos agentes durante o processo decisório. Apesar de tal distinção, no presente estudo considera-se que essas formas podem ocorrer de modo simultâneo e justaposto no desenvolvimento do processo de participação social de acordo com as condições que as normas e/ou instituições possibilitem, e com o desenvolvimento das próprias práticas. Assim, as ações podem variar em um leque amplo que inclui solicitação de informação, assistência ou participação virtual em seminários, diálogos, workshops e/ou reuniões especializadas, consultas com uso da palavra e sem uso da palavra, elaboração de recomendações, solicitações, exigências e declarações, seja verbalmente, seja por escrito.

A participação social pode acontecer em diversas etapas do processo de formulação e implementação de políticas públicas, o que conduz à distinção entre participação *ex ante* e *ex post*. Podem ser geradas estratégias de participação focalizadas em um espaço pontual dentro da institucionalidade do bloco ou ampliadas para múltiplas instâncias. Quanto a seu alcance, esta pode referir-se a questões macro ou regionais, ou pode estar circunscrita a temáticas específicas. Quanto às orientações, pode apontar a: discutir os termos da própria participação social ou exigir maior participação; o seu fortalecimento; a transformação normativa; influir na formulação das políticas públicas; controlar e monitorar essas políticas; influir na configuração de planos estratégicos, entre tantos outros. As ações de participação social podem enquadrar-se em uma convocatória de alguma instância do MERCOSUL dos atores sociais em geral, ou em convites específicos dirigidos a atores ou setores em particular. Temporariamente, a participação social pode desempenhar-se com continuidade ou de forma intermitente.

Quanto aos tipos de atores que consideramos neste estudo, adotaremos uma definição ampla que inclui toda forma associativa e organizada fora do âmbito da burocracia estatal. Isto inclui setores organizados como os empresários e trabalhadores, que em geral possuem mecanismos de participação já estabelecidos, até movimentos e organizações sociais que geralmente têm mais dificuldades para que sua voz seja realmente escutada. Ao respeito é necessário fazer dois esclarecimentos. Em primeiro lugar, optou-se por esta definição ampla independentemente de que algumas de suas partes possam referir-se aos termos analisados anteriormente —sociedade civil, terceiro setor, setor privado, setores econômico e social, e particulares— levando em conta que nesta pesquisa não se propôs como objetivo dirimir os debates teóricos que se desenvolvem em virtude dessas conceptualizações. Em segundo lugar, mesmo considerando que em várias instâncias de participação se desempenham setores empresariais, consideramos que sua participação não é de natureza social no sentido em que foi antes conceptualizada. Apesar disso, sua presença —que em alguns casos está contemplada em normativas— não pode ser descritivamente omitida. Do mesmo modo, os atores podem variar de acordo com o alcance de sua base de desempenho, encontrando atores de caráter nacional, regional (articulações regionais que compreendem atores de diversos Estados membros) ou de base local/ territorial.

# 4. Normativa do MERCOSUL concernente à participação social

Como expressamos no âmbito teórico, o mapa da participação social, cujos contornos foram se ampliando no processo, viu-se refletido e delineado na normativa que estabelecia os limites de atuação dos atores sociais. Neste parágrafo informaremos as decisões que o Conselho do Mercado Comum (CMC) foi adotando para dar forma àquelas ressignificações conceituais sobre os atores sociais.

O Tratado de Assunção, firmado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 16 de dezembro de 1991, estabelece em seu artigo 14 a possibilidade de que o Grupo Mercado Comum (GMC) convoque representantes do setor privado no desenvolvimento de seus trabalhos, mesmo quando não estabelece um mecanismo específico para fazê-lo, durante o período de transição definido até 31 de dezembro de 1994.

O Protocolo de Ouro Preto, firmado em 15 de dezembro de 1994, estabelece dois tipos de mecanismos de participação social: o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), espaço concebido para a inclusão dos setores econômicos e sociais, e a possibilidade de participação nas reuniões preparatórias dos subgrupos de trabalho (SGT) e nas comissões do GMC, bem como nas Reuniões Especializadas e nos Grupos Ad Hoc (Vazquez, 2007). O FCES tem uma representação tripartite do setor trabalhador, do setor empresarial e do terceiro setor; o alcance da participação que se dá em seu seio será analisado mais adiante.

Neste processo de ampliação da participação social, cria-se em 2010 a Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS) no âmbito do Alto Representante Geral do MERCOSUL.<sup>27</sup> Fica estabelecido que trabalhará em coordenação com a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social, o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais e com os Pontos Focais do Programa Somos MERCOSUL. Entre as funções principais da UPS destacam-se: atuar como canal institucional de diálogo do MERCOSUL com a sociedade civil e os movimentos sociais, apoiar a organização da Cúpula Social do MERCOSUL, financiar a participação social em eventos e atividades do MERCOSUL, e manter um registro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes.

A norma estabelece que a UPS tem sua sede em Montevideu e está integrada por um coordenador, com experiência em questões sociais e boa aceitação pela sociedade civil e movimentos sociais, e dois funcionários técnicos. O coordenador é nacional de um Estado Parte e designado pelo GMC para um mandato de três anos, podendo ser prorrogado por um período adicional, respeitando o princípio de rotação alfabética das nacionalidades.

Quando ao funcionamento, aos gastos correntes e salários dos funcionários da UPS, fica disposto que serão financiados pelo orçamento do Alto Representante Geral do MERCOSUL, que incluirá uma categoria específica para a Unidade, e que para o financiamento da participação social e de atividades da Cúpula Social do MERCOSUL deverá ser criado e regulamentado um Fundo de Participação Social, que será administrado pela UPS.

Posteriormente, o CMC aprova o documento Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS).<sup>28</sup> Entre seus considerandos mais importantes, destaca-se que a dimensão social do MERCOSUL consolidou-se como um dos eixos estratégicos do processo de integração regional, e que o PEAS é um instrumento fundamental para articular ações específicas, integrais e intersetoriais que consolidem a dimensão social do MERCOSUL. Esta norma é importante para o estudo da participação social no processo de integração, pois no eixo que propõe assegurar o diálogo social se estabelece a diretriz de promover o diálogo entre as organizações sociais e organismos responsáveis para a formulação e gestão de políticas sociais. Para isso, foram dispostos como objetivos prioritários a promoção do diálogo com a sociedade sobre a implementação do PEAS, e a garantia e o fortalecimento de outros espaços institucionais de discussão e implementação de políticas públicas.

A norma mais recente que amplia o contorno do mapa da participação social no MERCOSUL está constituída pela Decisão CMC N.º 10/15, que estabelece diversas medidas em termos da atuação de organizações e movimentos sociais do MERCOSUL.<sup>29</sup> Em seus considerandos, a norma determina que a participação de organizações e movimentos sociais no MERCOSUL é importante para o aprofundamento do processo de integração, bem como para o conhecimento por parte da população dos benefícios e direitos emanados de tal processo, e que as Cúpulas Sociais constituem um espaço privilegiado para a participação social e uma oportunidade para a prestação social de contas do MERCOSUL sobre o avanço do processo de integração regional. Esta disposição agrega que a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) atua como canal institucional de diálogo do MERCOSUL com as organizações e movimentos sociais, e também destaca que trabalha em coordenação com as instâncias do MERCOSUL na área social (a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social, o Instituto Social do MERCOSUL e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, por meio do Alto Representante Geral do MERCOSUL).

Desta maneira, o Conselho do Mercado Comum decide consolidar as normas sobre organizações e movimentos sociais do MERCOSUL e aprovar os anexos vinculados a «Cúpula Social do MERCOSUL e Prestação Social de Contas» (Anexo I), «Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL» (Anexo II), e «Procedimento para Solicitar Informação aos Órgãos do MERCOSUL» (Anexo III).

Quanto às Cúpulas Sociais (Anexo I), fica estabelecido que devem ser realizadas semestralmente e que sua organização é responsabilidade da Presidência pro tempore, em coor-

<sup>27</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 65/10. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL.

<sup>28</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 12/11. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL.

<sup>29</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 10/15. Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL.

denação com os demais Estados Partes e com o coordenador da UPS. Para tal, cada Estado Parte deve designar um Ponto Focal titular e um alterno, que deverão apresentar um relatório dos resultados da Cúpula Social realizada em sua PPT na primeira reunião ordinária do GMC seguinte. Acrescenta-se que, no âmbito das Cúpulas Sociais, deverá ser previsto um espaço para a prestação social de contas, no qual sejam apresentados os avanços, desafios e assuntos futuros do processo de integração regional.

No Anexo II fica estabelecido que o Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL reúne dados sobre as organizações e movimentos sociais estabelecidos no território dos Estados Partes com interesse nos assuntos tratados no processo de integração regional. O objetivo do registro é a troca de informações e a comunicação com as organizações e movimentos sociais, sendo que a inscrição é voluntária. Também fica estabelecido que só podem se inscrever as organizações e movimentos estabelecidos em, pelo menos, um dos Estados Partes. O registro é realizado no site do MERCOSUL com o preenchimento do Formulário para o Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL. A administração e a atualização do registro cabem à UPS, e as informações são consideradas públicas e podem ser usadas pelos órgãos do MERCOSUL para objetivos relacionados ao processo de integração.

O formulário atualmente está no site oficial do MERCOSUL, alojado no lugar destinado à UPS. Hoje há 216 organizações registradas e sua recente implementação impede a realização de uma avaliação de sua efetividade.

Quanto ao procedimento para solicitar informações aos órgãos do MERCOSUL, o Anexo III da Decisão CMC N.º 10/15 estabelece que os/as representantes das organizações e dos movimentos sociais dos Estados Partes poderão solicitar, por intermédio da UPS, informações referentes à vigência de normas aprovadas, ao status da adoção de normas por novos Estados Partes, à relação de uma norma com outras normas do MERCOSUL ou conjunto de normas que regulamentam uma matéria específica. Nos artigos seguintes fica estabelecido que a UPS deverá receber, analisar e responder às solicitações de informações apresentadas, encarregando-se do procedimento e dos prazos. A UPS também instrumentará, junto à Secretaria do MERCOSUL, um espaço virtual com o fim de receber as solicitações de informações, e manterá um registro das solicitações, dos prazos de tramitação e das respostas enviadas, o qual deverá ser enviado semestralmente ao GMC para sua consideração.

5.

**Mecanismos,  
metodologias  
e práticas  
referentes à  
participação  
social do  
MERCOSUL**

---

## 5.1. Conselho do Mercado Comum (CMC)

É o órgão superior do MERCOSUL, encarregado da condução política do processo de integração e da tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto. Está integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Partes, que se pronunciam por meio de decisões.

O Conselho do Mercado Comum (CMC) tem diversas atribuições: zelar pela aplicação das disposições do Tratado de Assunção e dos acordos firmados em seu âmbito, formular políticas e promover as ações necessárias para o estabelecimento do mercado comum, negociar e firmar acordos com terceiros Estados, grupos de países e organizações internacionais, pronunciar-se sobre as propostas do GMC, criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que delas resultem, criar, modificar ou suprimir órgãos da estrutura do MERCOSUL, designar o Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL; adotar decisões em matéria financeira e orçamentária, e homologar o Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum.

Em seu Regulamento Interno inicial (CMC DEC. N.º 2/98) não se faz nenhuma menção à possibilidade de participação de atores sociais, mas em uma modificação posterior de alguns artigos do Regulamento surge uma mudança. A DEC. N.º 14/08 expressa que o Conselho do Mercado Comum «... poderá, em função dos temas de suas reuniões e quando julgar conveniente, convidar representantes dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes e representantes de organismos internacionais ou agrupações de países para que assistam a elas». (art. 10, texto conforme art. 3 CMC/DEC. N.º 14/08).

Detectou-se nas atas das reuniões que o CMC recebe os relatórios das atividades desenvolvidas em outras instâncias do MERCOSUL, onde se articula a participação de atores sociais de diversa natureza, o que inclui setores organizados como os empresários e trabalhadores que contam em geral com mecanismos de participação já estabelecidos, e movimentos e organizações sociais com formas mais inovadoras de participação. No ano 2003, participaram de uma Reunião do Conselho do Mercado Comum a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul e o Conselho de Trabalhadores do Cone Sul, realizando apresentações ligadas à temática sócio-laboral e à importância estratégica da integração regional em seus aspectos econômico, político, social e cultural. Desde o ano 2009, o CMC recebe relatórios do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) que, como expressamos, é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes e integra a estrutura institucional do MERCOSUL, conforme o estabelecido no Protocolo de Ouro Preto. Também recebe relatórios do Instituto Social do MERCOSUL e toma nota do que acontece no desenvolvimento das Cúpulas Sociais.

Disto resulta que a participação social que se dá no CMC é indireta, pois se manifesta através de outros órgãos do bloco que a articulam. No entanto pode-se identificar claramente que se trata de um processo unilateral que se expressa pela manifestação de um interlocutor para outro (neste caso do CMC com outras instâncias do bloco), e que classificamos na tipologia de participação como *informação*.<sup>30</sup>

---

## 5.1.1. Reuniões de Ministros do MERCOSUL

### 5.1.1.1. Reunión de Ministros de Educación (RME)

A Reunião de Ministros de Educação (RME) foi criada no final de 1991, com a função de propor ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum medidas tendentes a coordenar políticas educativas nos Estados Partes (CMC/DEC. N.º 07/91). A RME está integrada pelos Ministros de Educação dos Estados Partes do MERCOSUL.

A estrutura orgânica do denominado Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) foi estabelecida em uma normativa posterior. Nela assinala-se que a Reunião de Ministros de Educação constitui sua instância orgânica superior e que sua função principal é colaborar com a definição de políticas públicas regionais nesta matéria e que, para isso, deverá elevar ao Conselho do Mercado Comum, para sua consideração, propostas de acordos internacionais, decisões, recomendações e outros instrumentos. Deverá, também, elevar ao CMC, com fins puramente informativos, os acordos interinstitucionais adotados em seu seio (CMC/DEC. N.º 05/11).

No Regulamento Interno de funcionamento do SEM, está prevista a participação de terceiros Estados ou de organismos internacionais, aplicando-se por analogia o procedimento estabelecido para a participação do setor privado no Grupo Mercado Comum. (CMC/DEC. N.º 04/91). Na norma referida, define-se como representante do setor privado «... aquele que tem interesse em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo». Também fica estabelecido que os subgrupos de trabalho e as comissões poderão cumprir suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória, e que na primeira poderão solicitar a participação do setor privado. Também estão habilitados para promover, em conjunto com o setor privado, seminários que tendam a ampliar a análise dos temas tratados. As delegações de representantes do setor privado que participem na etapa preparatória estarão integradas, no máximo, por três membros do setor privado correspondentes a cada Estado Parte.

Embora não se registre um mecanismo institucionalizado e próprio de participação social direta, na prática registram-se diversas formas de participação do que se denominam no SEM as organizações da sociedade civil (OSC) ou as organizações educativas da sociedade civil (OESC). Entre as práticas e instâncias de participação social detectadas no âmbito educativo, destaca-se o Foro Educativo MERCOSUL que, desde 2004, constitui a instância de diálogo que o SEM propôs para promover o debate e a reflexão sobre os desafios da região entre as organizações sociais do âmbito educativo e os Ministérios de Educação do MERCOSUL. O foro está integrado por organizações da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

No contexto da Mesa de Organizações Solidárias com a Educação, integrada por mais de quarenta organizações da sociedade civil comprometidas com temáticas educativas em nível nacional, surgiu a iniciativa de convocar um foro dos países que compõem o MERCOSUL para promover o debate. No âmbito das atividades do SEM, é realizado em 2004 em Buenos Aires o I Foro Educativo MERCOSUL «Por uma região com equidade e inclusão». Foi organizado em conjunto pelo Ministério de Educação argentino e um grupo de organizações sociais com o fim de «refletir sobre a articulação entre o Setor Público e as OSC comprometidas com a educação na região MERCOSUL, acerca da corresponsabilidade na temática e das especificidades da participação de cada ator».<sup>31</sup>

Neste I Foro, os objetivos propostos foram refletir acerca das distintas experiências de participação da sociedade civil na temática educativa na região MERCOSUL, identificar prioridades

<sup>30</sup> Os órgãos dependentes do CMC poderão contar com Regulamento Interno de funcionamento, que deverá ser homologado pelo Conselho. Neste levantamento, identificamos numerosos órgãos que têm esses Regulamentos sem homologar ou simplesmente não os têm. Isto se traduz em modalidades de ação que se consideram não normativizadas pela institucionalidade do bloco e que, para os fins deste estudo, constituem «práticas».

<sup>31</sup> Livro do I Foro Educativo do MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.me.gov.ar/edusol/archivos/foro\\_mercosur.pdf](http://www.me.gov.ar/edusol/archivos/foro_mercosur.pdf)>.

da agenda educativa para construir equidade com qualidade educativa na região, promover a troca de experiências, conhecimentos e materiais educativos entre os diversos atores da região, e encontrar propostas de trabalho conjunto entre a osc e o Sistema Educativo MERCOSUL nos temas referidos às prioridades educativas da região.

O II Foro Educativo do MERCOSUL foi realizado em Assunção do Paraguai em 2005, e se propôs como objetivos refletir sobre os impactos negativos da inequidade social na educação, compartilhar experiências educativas da região em contextos de inequidade social, e viabilizar estratégias de trabalho conjunto entre o Setor Educativo do MERCOSUL e as organizações da sociedade civil. Nesta edição do Foro participaram aproximadamente 60 organizações dos seis países e mais de 180 pessoas.

No III Foro Educativo, realizado no Brasil em 2006, foram enfatizados cinco eixos temáticos: inclusão, financiamento, educação para a integração, educação em diferentes espaços de aprendizagem e cidadania, direito à educação e valorização dos/as trabalhadores/as da educação. No âmbito deste terceiro foro, foi feita a apresentação do livro II Foro Educativo MERCOSUL.<sup>32</sup>

O IV Foro Educativo MERCOSUL «Educação e cidadania no novo cenário regional» foi realizado em Buenos Aires nos dias 12 e 13 de junho de 2008. No documento base preparatório deste foro, definiu-se que a referência a organizações sociais inclui «... movimentos sociais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, fundações e organizações sindicais».<sup>33</sup> Os objetivos centrais deste encontro foram: promover e fortalecer a articulação entre Estado e sociedade civil, identificando os desafios atuais na região, e propor ações que potencializem essa articulação e fortaleçam uma cidadania ativa e crítica. No Documento Final do IV Foro, foram realizadas propostas vinculadas aos atores sociais do setor educativo. Por exemplo, sugere-se aos ministérios de Educação da região que tomem medidas dirigidas a fortalecer espaços de interação como o Foro Educativo do MERCOSUL; gerar espaços de articulação concretos entre organizações da sociedade civil e o Estado; e oferecer capacitação e espaços de participação nos projetos que cada organização da sociedade civil realiza em alfabetização precoce e familiar e em alfabetização de adultos.

Outra instância que surgiu no calor da realização do I Foro Educativo MERCOSUL foi a Plataforma de Organizações Educativas para o MERCOSUL (doravante PEM), constituída por quatorze instituições da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.<sup>34</sup> Foi criada em 2005 com a missão de promover a inclusão, a equidade e a qualidade educativas na região MERCOSUL, mediante a participação, a incidência nas políticas públicas e o compromisso com a educação nos países. Ou seja, a PEM funciona a partir da vontade expressa das organizações que a formaram, que se autoconvocaram para incidir politicamente nas decisões a respeito da educação, tanto nos níveis nacionais como regionais, especialmente no Setor Educativo MERCOSUL, do qual tinham sido parte como Foro Educativo em três de suas reuniões.

A conformação da Plataforma sustentava-se em duas convicções de seus integrantes: a importância de pensar e intervir no social tomando âmbitos de referência regionais que transcendam o nacional, e a necessidade de fortalecer a participação das organizações sociais para incidir em políticas públicas. Neste contexto, a PEM reconhece que a temática educativa é um eixo de trabalho conjunto e estratégico entre os governos da região e as organizações sociais, a partir da criação do Setor Educativo MERCOSUL, das reuniões semestrais de ministros de Educação dos países da região e dos Foros Educativos do MERCOSUL.

A partir do âmbito teórico descrito, a Plataforma se propôs os seguintes objetivos: analisar a situação educativa e as políticas de educação em cada um dos países da região, difundir as análises feitas, desenvolver práticas conjuntas que gerem novos conhecimentos e aprendizagens sobre a temática educativa na região, dialogar com as autoridades educativas da região, propor alternativas orientadas a melhorar a inclusão, a equidade, a qualidade e a partici-

<sup>32</sup> Disponível em <<http://www.enalianza.org.py/v2/memoria.html>>.

<sup>33</sup> Documento Base IV Foro Educativo e MERCOSUL «Educação e cidadania em um novo cenário regional».

<sup>34</sup> **Argentina:** Apaer (Asociación de Padrinos de Escuelas Rurales), Fundación SES (Sustentabilidad Educación - Solidaridad) / **Bolívia:** Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (Cebiae), Foro Educativo Boliviano / **Brasil:** Ação Educativa, Fundação Abrinq, Instituto Paulo Freire / **Chile:** Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (Achnu), Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) / **Paraguai:** Fundación en Alianza, Fe y Alegría / **Uruguai:** Foro Juvenil, Iniciativa Latinoamericana, Instituto de Educación Popular El Abrojo.

pação da sociedade civil nos processos educativos, auspiciar articulações entre as políticas educativas e a sociedade civil, e promover a participação dos diversos atores da sociedade civil do MERCOSUL nos processos educativos.

No ano de 2006 é lançada uma publicação cujo conteúdo foi elaborado a partir dos relatórios realizados em cada país pelas organizações da PEM. Em *Prevenção do fracasso escolar no MERCOSUL: as experiências das organizações da sociedade civil*,<sup>35</sup> se expressa que as organizações da sociedade civil dedicadas à temática educativa desenvolvem um conjunto de estratégias para prevenir o fracasso escolar no MERCOSUL. Para dar uma ideia do impacto que estas estratégias têm, afirma-se que é possível estimar que no MERCOSUL existem umas 350.000 organizações da sociedade civil, a metade das quais desenvolve alguma atividade ligada à educação. E acrescenta «... este conjunto de organizações mobiliza um total estimado de quase 7 milhões de voluntários, 2,8 milhões de pessoas contratadas e 8,1 bilhões de dólares anuais como parte das despesas operacionais em projetos e estrutura.»<sup>36</sup>

Durante o ano de 2009, a PEM comprometeu-se com as Metas Educativas 2021 promovidas pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), convencidos de que estas informavam uma necessidade urgente dos países da região para tornar realidade o direito à educação de qualidade para todos. No entanto a ação da PEM não se prolongou no tempo e diversas fontes consultadas avaliam que, apesar da potencialidade do instrumento e de suas precisões conceituais, não teve o impacto inicialmente buscado.

O Setor Educativo do MERCOSUL destaca-se como um âmbito de grande dinamismo e no qual se propicia a participação das organizações da sociedade civil. No entanto a constatação de que não foram organizados mais foros logo do realizado em 2008 nos leva a perguntar-nos pela falta de continuidade deste âmbito pioneiro, que foi criado com a ideia de articular ações entre o SEM e as organizações educativas. Diante da consulta sobre as possíveis causas dessa falta de continuidade, Inés González, coordenadora do Programa de Apoio ao Setor Educativo do MERCOSUL da Argentina, sustenta que a complexidade do problema pode ser atribuída a uma diversidade de fatores, já que se vinculam a dois tipos de ordens causais. O primeiro tipo está relacionado com as próprias estruturas estatais dos países «... já que nem todos os países têm mesas nacionais, ou seja, nem todos os ministérios se reúnem com as organizações não governamentais para planejar as ações conjuntamente». Nessa mesma ordem aparece a questão do financiamento das atividades como um problema que diferencia os diversos países do MERCOSUL, mas que em algum sentido atravessa todos em maior ou menor proporção. O segundo tipo de explicações tem relação com as próprias organizações e sua «falta de representatividade em muitos casos e a falta de constância nas atuações em outros».<sup>37</sup>

Isto deixa em evidência e convida a recuperar de uma maneira crítica a observação de Caetano (2004), no sentido de que os atores que participam têm algum grau de organicidade, requisito indispensável já que se trata de uma série de ações que estão imersas em «... um processo com racionalidade jurídico-política como o MERCOSUL» e pretendem conseguir algum «... grau de permanência e algum nível de eficácia».

A mesma diferenciação ocorre em termos dos atores que cada país escolhe como interlocutores na temática educativa. Pode-se optar por uma definição ampla que inclua toda forma associativa e organizada fora do âmbito da burocracia estatal, o que engloba setores organizados como os trabalhadores que contam, em geral, com mecanismos de participação

<sup>35</sup> Esta publicação foi desenvolvida no âmbito do projeto hemisférico: «Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar», coordenado pelo Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia da República Argentina e financiado pela Organização de Estados Americanos (OEA) através do Fundo Especial Multilateral do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (Femcidi/OEA).

<sup>36</sup> Citado em *Prevenção del fracaso escolar en el MERCOSUR: las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil* (2006), com base em estimativa da Fundação SES, a partir da projeção de dados de M. Roitter, R. List, e L. Salomón: «Descubriendo el sector sin fines de lucro en la Argentina: su estructura y su importancia económica», em M. Roitter e I. González Bombal (compiladores), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, CEDES, 2000. Publicado em <http://www.cedes.org/areas/sociedad/index.html>. As estimativas não incluem as osc do subsector religião. Estas projeções foram contrastadas com estimativas do setor social no Brasil, país que por sua dimensão define o volume das estatísticas agrupadas do MERCOSUL.

<sup>37</sup> Entrevista realizada em 26/11/2015.

já estabelecidos, até organizações da sociedade civil e movimentos e organizações sociais que, geralmente, têm mais dificuldades para que sua voz seja de fato escutada. Da pesquisa surge que alguns países, como a Argentina, apresentam uma concepção ampla da mesma, o que leva o SEM a trabalhar com organizações educativas da sociedade civil e diversas instâncias sindicais como com as Centrais Sindicais do Cone Sul. Andrés Larisgoitia, diretor de Relações Internacionais da Central de Trabalhadores da Argentina (CTA), reconhece que no âmbito educativo a experiência de participação foi bastante inovadora, pois os sindicalizados da educação tinham uma articulação entre eles, mas não participavam do MERCOSUL, e atualmente «... os trabalhadores da educação estão integrados aos espaços do MERCOSUL Educativo, debatendo com os governos temáticas específicas como formação profissional, currícula, reconhecimento de títulos».<sup>38</sup>

Em síntese, a participação social no Setor Educativo do MERCOSUL contempla formas originais e variadas de práticas de inclusão de atores de diversa natureza. Isto implica reconhecer que se trata de práticas que não estão institucionalmente reguladas pela normativa do MERCOSUL, e que a interlocução difere nos distintos países que compõem o esquema de integração, mas que em geral está aberta a uma diversidade de atores sociais cujas representatividade, capacidade de ação e financiamento apresentam uma ampla gama de características.

#### 5.1.1.2. Reunión de Ministros de Saúde (RMS)

A Reunião de Ministros da Saúde (RMS) foi criada em 1995 com a função de propor ao Conselho do Mercado Comum medidas tendentes à coordenação de políticas na área da saúde para o MERCOSUL (CMC/DEC. N.º 03/95). Está integrada pelos ministros da Saúde ou funcionários de hierarquia equivalente dos Estados Partes.

Em seu Regulamento Interno de funcionamento (RMS/ACORDO N.º 1/96), são estabelecidas as seguintes funções: assegurar que o incremento das trocas comerciais entre os Estados Partes tenha como resultado uma melhoria da situação da saúde de seus povos, assessorar o CMC sobre aquelas instâncias produtivas e comerciais que possam resultar em prejuízo para a saúde, constituir-se em um foro de nível político para discutir e encaminhar soluções negociadas em relação aos temas de interesse da saúde pública, definir os princípios e as políticas de proteção de saúde pública como âmbito normativo básico para a harmonização das legislações de saúde no âmbito do MERCOSUL, acompanhar e avaliar o resultado das negociações de temas sanitários no MERCOSUL, e apoiar a implementação de ações conjuntas de proteção, atendimento da saúde e prevenção dos riscos produzidos pela utilização de produtos, serviços e ambientes. (RMS/ACORDO N.º 1/96. Anexo I). No âmbito da RMS foram tratados temas tais como: dengue, política de medicamentos, saúde pública e propriedade intelectual, política antitabagismo, núcleo de articulação, saúde sexual e reprodutiva, HIV-AIDS, regulamento sanitário internacional, determinantes da saúde, participação cidadã em saúde, e atendimento primário em saúde.

Embora o regulamento interno não preveja mecanismos diretos de participação social, estabelece explicitamente que a RMS promoverá a realização de seminários técnicos de acordo com as necessidades detectadas, modalidade adotada por outras reuniões de ministros que caracterizamos como prática, pois em várias ocasiões determinou a convocatória de organizações especializadas em diferentes temáticas.

No ano de 2004, foi habilitada uma instância de participação social direta com a criação da Comissão de Saúde e Desenvolvimento para o MERCOSUL, Bolívia e Chile, que está integrada por uma Secretaria Técnica que tem caráter permanente e está conformada por dois especialistas na área pertencentes a cada país (pontos focais), uma Secretaria Executiva assumida por representantes da Organização Pan-americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde e um Comitê Assessor Nacional de cada país, conformado por representantes de instituições e redes sociais de reconhecida trajetória. Os Comitês Assessores Nacionais funcionam como órgãos de consulta dos pontos focais.

<sup>38</sup>Entrevista realizada a Andrés Larisgoitia em 1/4/2016.

### **5.1.1.3. Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS)**

A Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) foi criada em dezembro de 2000, com a função de propor ao Conselho do Mercado Comum, por meio do Grupo Mercado Comum, «... medidas tendentes à coordenação de políticas e ao desenvolvimento de ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento social dos Estados Partes» (CMC/DEC. N.º 61/2000). A RMADS está integrada pelos Ministros de Desenvolvimento Social ou funcionários de hierarquia equivalente dos Estados Partes.

Não possui um regulamento interno, mas se registra o regulamento de funcionamento da Secretaria Permanente da RMADS (XXI RMADS. ATA N.º 2/2001 cap. VIII). As funções da Secretaria Permanente são: prestar assistência às diferentes presidências pro tempore em todas as questões que lhe forem atribuídas através do Plano Bienal, oferecendo acompanhamento para a identificação de possíveis fontes de financiamento, a elaboração de materiais para as reuniões, e a manutenção da memória institucional da RMADS; coordenar as ações dos diferentes grupos temáticos da RMADS, manter a memória de arquivos da RMADS e documentos apresentados, facilitando sua consulta; realizar a gestão e atualização do site da RMADS; acompanhar a execução do Plano Bienal com relatórios e seguimentos bimestrais; apoiar à RMADS em sua comunicação permanente com o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), criado em 2007, e com a Secretaria do MERCOSUL; elaborar, com o apoio do ISM, o boletim eletrônico anual; e identificar espaços de convergência de temas fora do MERCOSUL.

Não estão previstos mecanismos institucionalizados de participação social direta no âmbito da RMADS. Entretanto foram detectadas práticas com características inovadoras. Ana María Cortés, responsável pelo MERCOSUL e Assuntos Internacionais do Ministério de Desenvolvimento Social da Argentina no período 2004-2010, expressa que dentro do eixo temático crianças e adolescentes, «... trabalhamos na Reunião de Ministros em um projeto de visibilização da exploração sexual e comercial infantil e, em várias oportunidades, nos associamos à Iniciativa Niñ@sur e às organizações que trabalham nesse âmbito para realizar um trabalho de difusão, especificamente na tripla fronteira». E no âmbito do projeto de economia social trabalhado em zonas de fronteira, fizemos «o levantamento das necessidades e da realidade local percorrendo o território e falando com as organizações que já estavam trabalhando em economia social; eles acompanharam, melhoraram a ideia e construímos um projeto compartilhado».<sup>39</sup>

Também foi detectada a realização de seminários e oficinas no âmbito da RMADS, com a convocação de organizações sociais para o aprofundamento de temáticas específicas como tráfico de meninas, meninos e adolescentes com fins de exploração sexual; identidade; economia social e solidária; e segurança alimentar, entre outros.

Deve-se destacar o papel que a RMADS teve na construção conceptual da dimensão social do MERCOSUL, e que se evidencia em uma série de documentos: a «Declaração de Princípios do MERCOSUL Social», a «Declaração de Assunção: em direção de um MERCOSUL social como instância articuladora das políticas sociais na região», a «Declaração de Buenos Aires: Por um MERCOSUL com rosto humano e perspectiva social», o acordo político «Segurança alimentar e nutricional à luz da crise mundial de alimentos e a partir do critério de integração social», a «Declaração de Brasília: por um MERCOSUL sem fome e em pleno exercício de sua soberania alimentar», e o livro *A Dimensão Social do MERCOSUL. Marco Conceitual*, publicado junto ao Instituto Social do MERCOSUL. Como sustentam as conclusões do 1ª Oficina Regional para o Fortalecimento da Participação Social, «... no processo de construção e fortalecimento da RMADS, conseguimos afiançar uma série de princípios e conceitos que estruturam uma lógica de diagnóstico e ações comuns, e fundamentam a passagem firme em direção da consolidação e do aprofundamento do papel que cabe "ao social" e uma estratégia de integração plena e desenvolvimento em escala humana e regional».

#### **5.1.1.3.1. Instituto Social do MERCOSUL**

A criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) foi considerada como um «... avanço sumamente importante no processo de institucionalização da dimensão social» (Vazquez,

<sup>39</sup> Entrevista realizada em 16/12/2015.

2011:176). Este processo, inscrito nas transformações políticas regionais anteriormente mencionadas, sustenta-se na incorporação de «... uma perspectiva social que acelerou a aproximação entre os Estados Partes e obteve muito mais facilmente [...] os pontos de convergência política e estratégica» (Mirza, Nascone, Mondelli, Gracia, 2012:73). Tal convergência se expressa na definição da dimensão social como um âmbito ampliado que aponta para «... uma política social [que] leva em conta todos os campos da realidade, em seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais» (RMADS/ATA N.º 02/07 em Mirza, Nascone, Mondelli, García, 2012: 29). Inscrito no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL, o ISM será constituído como «... uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais e implementação das linhas estratégicas aprovadas pela RMADS, com a finalidade de contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do MERCOSUL» (CMC/DEC. N.º 37/08). Entre seus objetivos constitutivos encontram-se, por um lado, o de contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL e, por outro, o de colaborar com a superação de assimetrias do próprio processo de integração. Como órgão técnico, está orientado a contribuir com o desenho de políticas sociais regionais, e para tal pode «sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais; recopilar e trocar boas práticas em matéria social; promover mecanismos de cooperação horizontal e identificar fontes de financiamento» (CMC/DEC. N.º 03/07). Mariano Nascone<sup>40</sup> identifica dois componentes fundamentais do ISM: o da colaboração no desenho de políticas públicas regionais e o da promoção da pesquisa associada a programas e políticas sociais. Entre as funções atribuídas por normativa ao ISM, estão as de «... indagar e apresentar à RMADS linhas e modalidades de financiamento disponíveis para a execução de projetos; [...] promover a realização de encontros internacionais, regionais, e nacionais sobre temas sociais; sistematizar e difundir as melhores experiências e práticas em matéria social do MERCOSUL, do continente e extra-continente; recopilar informações sobre o andamento da situação social na região e apresentar um relatório em cada ano de suas atividades à RMADS; consultar o FCES sobre aqueles aspectos de sua competência e receber os projetos que este possa apresentar» (CMC/DEC. N.º 03/07). O ISM conta com um órgão diretor que é o Conselho do Instituto Social do MERCOSUL e está conformado por um representante governamental titular de cada Estado Parte designado pela RMADS. Conta também com um Diretor Executivo<sup>41</sup> rotativo a cada dois anos designado pela RMADS. Ambas as partes atuam coordenadamente na definição das «... linhas estratégicas e programáticas, do orçamento do ISM e dos projetos a serem executados» (CMC/DEC. N.º 37/08).

De acordo com a normativa associada ao ISM, duas estipulações se distinguem especificamente associadas à participação social. Uma vinculada exclusivamente ao FCES, que contempla a possibilidade de que os/as coordenadores/as nacionais do FCES participem como observadores/as tanto do ISM como das reuniões do Conselho do Instituto Social do MERCOSUL (CMC/DEC. N.º 03/07, 37/08 e 47/10). A outra se refere à tarefa de construir redes com «... instituições universitárias, empresas de comunicação e instituições dirigidas à temática do desenvolvimento social» (CMC/DEC. N.º 47/10). Quanto à participação de representantes do FCES no ISM, nossas fontes destacaram que, apesar de que foram «abertos espaços» para tal participação, ela não ocorreu. Isto aconteceu apesar de que o próprio FCES tenha manifestado seu interesse em «... apoiar seu funcionamento e tentar participar mais ativamente nesse novo órgão do MERCOSUL, no qual tem um papel especial de acordo com seu próprio âmbito jurídico fundacional» (FCES/XLIV Reunião Plenária/ATA N.º 01/09).

A participação social foi identificada como um componente que subjaz à própria concepção do ISM. Mariano Nascone<sup>42</sup> assinala que a responsabilidade do ISM a respeito da dimensão social do MERCOSUL se inscreve em um enfoque integral das políticas sociais que tem a ver com «... entender o social a partir de um enfoque multidimensional e parte desse enfoque multidimensional é a participação e o papel das organizações e movimentos sociais». O trabalho do ISM a respeito das organizações e movimentos sociais foi identificado, de acordo

<sup>40</sup> Ex-chefe do Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais do Instituto Social do MERCOSUL. Entrevistado em 30/4/2016.

<sup>41</sup> A normativa contempla que a Direção do ISM seja assistida pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, além de uma equipe de técnicos com composição paritária de cada Estado Parte.

<sup>42</sup> Ex-chefe do Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais do ISM. Entrevistado em 30/4/2016.

com as nossas fontes, na própria origem das políticas públicas, isto é, os movimentos e organizações sociais são contemplados a partir do próprio desenho das políticas públicas como parte delas. Nesta linha foi ressaltado que, durante os primeiros anos de funcionamento, o Instituto Social tentou desempenhar-se de acordo com os lineamentos estratégicos do MERCOSUL Social como o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL e o Plano Bienal da Secretaria Permanente do MERCOSUL Social (Vazquez, 2011). Por sua vez, a autora recalca que as atividades do instituto devem apontar a «... consolidar processos de participação social regional. Cria-se assim uma institucionalidade originada nas bases sociais, logo de processos participativos» (182).

Além disso, no transcurso de nossas entrevistas foi mencionado que os seminários auspiciados pelo ISM são um espaço chave de participação social. Isto é assim sempre que são realizados com o objeto de promover a troca de ideias entre o setor universitário, os representantes governamentais e representantes de organizações e movimentos sociais referentes a políticas públicas sociais regionais. Ligada a isto, a iniciativa de convocar a realização de pesquisas pelo ISM é entendida como um mecanismo que permite visibilizar o enfoque de muitas organizações e movimentos sociais, o que pode de certo modo ter algum tipo de repercussão na configuração da agenda social. Finalmente, é interessante destacar a presença do Instituto Social do MERCOSUL em todas as edições das Cúpulas Sociais, como instância a partir da qual o Instituto também se nutriu com as demandas e iniciativas que surgem da participação social nesse âmbito.

#### **5.1.1.4. Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA)**

A Reunião de Ministros de Meio Ambiente foi criada em dezembro de 2003, e sua função é «propor ao Conselho do Mercado Comum medidas tendentes à coordenação de políticas para promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável nos países do MERCOSUL, bem como as ações de cooperação e articulação em matéria de meio ambiente entre os Estados Partes». (CMC/DEC. N.º 19/03). Está integrada pelos ministros de Meio Ambiente ou funcionários titulares dos organismos com máxima competência em matéria ambiental dos Estados Partes do MERCOSUL.

Entre suas funções e atribuições destacam-se: elaborar mecanismos tendentes a aprofundar a cooperação regional; assistir os órgãos decisórios que conformam a estrutura do MERCOSUL; formular e submeter à consideração do CMC políticas e propostas ou recomendações; e celebrar acordos interinstitucionais. Também poderá se pronunciar sobre propostas da Comissão de Coordenadores da RMMA, que está encarregada da coordenação entre as respectivas Seções Nacionais dos Estados Partes, e que dá o apoio técnico, a coordenação e o seguimento requeridos pela RMMA.

Cabe mencionar que no Regulamento Interno de funcionamento da RMMA (CMC/DEC. N.º 18/10), que prevê diversos níveis e instâncias de conformação, não se faz nenhuma menção explícita à participação de atores sociais. No entanto há registro de antecedentes de participação de atores sociais como convidados especiais, embora essa participação seja escassa e não tenha um caráter regular e contínuo no tempo. Tal é o caso da participação do Centro Latino-americano de Ecologia Social, organização não governamental independente dedicada à pesquisa, ação e promoção da ecologia social. Um exemplo especial está constituído pelo Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU), pois se trata de uma pessoa de direito público não estatal, administrada por uma diretoria formada por um representante do Poder Executivo, como presidente, e dois representantes, um da Câmara de Indústrias do Uruguai e outro do Banco República, como diretores.

Acreditamos que esta participação está alinhada com alguns princípios do Acordo Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL, assinado no ano 2001 (CMC/DEC. N.º 02/01). Até este momento nenhum Estado Parte do MERCOSUL tinha definições claras em termos ambientais; com a assinatura do Acordo, a dimensão ambiental adquire peso próprio (Torres e Díaz, 2011:207). O Acordo se impôs como objetivo «... o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente por meio da articulação das dimensões econômicas, sociais e ambientais, contribuindo para uma melhor qualidade do ambiente e da vida da população».

Para alcançar este objetivo, os Estados deviam orientar-se por diversos princípios, entre os que se destacava «... a promoção de uma participação efetiva da sociedade civil no tratamento das questões ambientais».<sup>43</sup> Consideramos que ainda falta realizar esforços para tornar esse princípio efetivo e aprofundar a participação e o envolvimento de atores sociais em um tema que é altamente sensível para as sociedades dos países do MERCOSUL.

#### 5.1.1.5. Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos

São dois os momentos chave no capítulo dos direitos humanos no MERCOSUL. Um primeiro momento, associado à vontade expressa dos Estados Partes de aprofundar seu compromisso com a democracia e com os direitos humanos por meio da assinatura de uma série de mecanismos e documentos durante a década de 90. Uma segunda instância centrada em torno da convergência das vontades políticas das lideranças regionais nos primeiros anos do século XXI para aprofundar as políticas em direitos humanos. Assim, foi assinalado que a construção de institucionalidade em matéria de direitos humanos no MERCOSUL é tributária de um processo<sup>44</sup> que data dos inícios da década de 90, associado ao fortalecimento do Estado de Direito, das instituições democráticas e dos direitos humanos (Barcina, 2009). Em palavras da autora «Este processo de fortalecimento das instituições democráticas na região sul-americana teve como consequência imediata uma série de ações vinculadas à promoção e defesa dos direitos humanos» (11).

O segundo momento chave no capítulo dos Direitos Humanos no MERCOSUL parece se perfilar nos anos que seguem à crise de 2001, quando começa a se registrar a vontade política dos poderes executivos dos Estados Partes de avançar em matéria de institucionalidade em direitos humanos. Luciana Barcina<sup>45</sup> comenta que, no momento da criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos «... vem imersa em todo um processo de mudança, de democratização [...] digamos superador institucionalmente em matéria de direitos humanos em toda a região», estritamente vinculado às iniciativas de «Lula, Kirchner, etc., etc. [que contava por baixo com] Vanucci como Secretário Especial de Direitos Humanos no Brasil e Duhalde como Secretário de Direitos Humanos da Argentina, com uma experiência muito longa, uma trajetória muito importante e, digamos, uma sensibilização no trabalho com as organizações sociais...». Coincidentemente, Paula Rodríguez Patrínós<sup>46</sup> destaca tal vontade política epocal no momento de ser entrevistada sobre a origem do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL. Nesta linha, para o ano 2003, o Conselho do Mercado Comum aprova seu Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006 que, entre outras questões, inclui entre seus objetivos «Aprofundar a troca de informações e a promoção e o respeito aos direitos humanos na região. Avançar nos trabalhos tendentes à institucionalização do Grupo *Ad Hoc*<sup>47</sup> em matéria de direitos humanos, identificado como um mecanismo eficaz para o intercâmbio de informações, experiências e a busca de consensos nos Foros em que participam os países do bloco...» (CMC/DEC. N.º 26/03). Vale destacar também a assinatura do Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL (CMC/DEC. N.º 17/05) em junho de 2005.

Como resultado destes processos, o MERCOSUL gerou dois espaços específicos associados à área dos Direitos Humanos: a Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos (RAADH), constituída no ano 2004, e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), criado em 2009.

<sup>43</sup> Resolução CMC N.º 02/01. Acordo Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL.

<sup>44</sup> Dentro deste processo, são reconhecidos como momentos chave a Declaração Presidencial de Las Leñas (26 e 27 de junho de 1992), a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL rubricada em Potrero de los Funes em 25 de junho de 1996, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, República da Bolívia e República do Chile de 24 de julho de 1998, a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz assinada em Ushuaia em julho de 1999, e a criação do Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito (CMC/DEC. N.º 24/04) e do Observatório da Democracia do MERCOSUL (CMC/DEC. N.º 05/07) (Barcina, 2009).

<sup>45</sup> Subsecretária de Promoção de D.H. do Ministério de Justiça e D.H. da Argentina. Ex-coordenadora da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL. Entrevistada em 9/9/2015.

<sup>46</sup> Diretora de Projetos IPPDH-Focem. Entrevistada em 14/9/2015.

<sup>47</sup> O Grupo *Ad Hoc* de Direitos Humanos estava vinculado ao Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL. Este Grupo *Ad Hoc* passará a ser a Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL logo da Decisão N.º 40/04 do CMC.

A Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos (RAADH) é uma instância especializada dependente do Conselho do Mercado Comum (CMC), que reúne as principais autoridades das instituições competentes em matéria de direitos humanos dos Estados Partes e Estados Associados. Instituída a partir da Decisão N.º 40/04 do CMC, destacam-se entre as motivações de sua criação o reconhecimento da importância inquestionável dos direitos humanos para a «... construção de sociedades livres e para a busca do desenvolvimento econômico e social», bem como o compromisso com sua proteção e promoção como «... objetivos essenciais do processo de integração da América do Sul» (CMC/DEC. N.º 40/04).

Um dos aspectos mais destacados deste espaço é sua vocação incluyente, já que «... uma de suas características distintivas foi a convocatória e a participação permanentes dos Estados Associados do MERCOSUL, conformando-se em um foro regional de troca de boas práticas em matéria de direitos humanos e interação com as organizações da sociedade civil, como ator relevante no fortalecimento das políticas públicas nesta matéria, em um espaço de diálogo constante» (Barcina, 2009:12). Neste tom, foi assinalado que o funcionamento da RAADH se desempenha em três direções: entre os Estados Partes do MERCOSUL; entre os Estados Partes do MERCOSUL e os Estados Associados; entre os Estados Partes, os Estados Associados, as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais (Alemany, Leandro, 2006). Esta vocação inclusiva se amplia à participação social. De acordo com Luciana Barcina «Aí sempre se deu participação às organizações. Sempre. Ou seja, em todas as reuniões desde a criação das Reuniões de Altas Autoridades em diante, sempre na finalização das plenárias das reuniões dava-se intervenção às organizações. Independentemente de que as organizações sempre participaram nas reuniões de todos os grupos de trabalho». Isto responde, de acordo com Barcina, a uma vontade política já presente nos primeiros momentos da RAADH, já que «não se pensava em uma construção de instância MERCOSUL em matéria de direitos humanos sem as organizações».

Assim, na primeira RAADH, celebrada em maio de 2005, contempla-se a participação das organizações sociais de modo que pudessem «... contribuir com suas ideias ao debate [e] aprofundar o processo de integração e a consolidação de espaços de participação democráticos dentro desse processo» (RAADH/ATA N.º 01/05). Aprofundando esta intenção, é interessante destacar que por ocasião da XIX RAADH, celebrada em Assunção em abril de 2011, solicita-se ao IPPDH a realização de um estudo para o fortalecimento da participação social no âmbito da RAADH, com o objetivo de dar cumprimento ao Plano Estratégico RAADH 2010-2012.<sup>48</sup>

É interessante destacar que, de acordo com Luciana Barcina, havia sido percebida, naquela época, a necessidade de modificar a dinâmica da participação social nas reuniões. Em palavras de Barcina, «... chegou a um ponto em que a forma e a própria dinâmica das reuniões se esgotaram. Diziam [as organizações sociais] “Não adianta mais juntar-nos assim. Temos que começar a reunir-nos de outra maneira; os grupos de trabalhos têm de trabalhar de outro modo, independentemente das reuniões, e levar propostas às reuniões”».

Assim, o documento «Propostas para o Fortalecimento da RAADH. Melhora em seus procedimentos e mecanismos de participação social», elaborado pelo IPPDH, foi apresentado na XX RAADH celebrada entre 30 de novembro e 2 de dezembro de 2001 em Montevideo e, oportunamente, considerado como insumo para a elaboração do Regulamento Interno da RAADH. Contribuir para o fortalecimento institucional da RAADH é o que motiva este estudo, entendendo que «... a maior participação da sociedade civil e as reformas dirigidas a facilitar o acesso à informação e a robustecer a formalidade das discussões e decisões adotadas resultarão no fortalecimento e na institucionalidade deste foro regional como espaço de troca de experiências, discussões, articulação com outras agências governamentais e organismos internacionais de direitos humanos, e tomada de decisões que reflitam consensos políticos e estratégicos». (IPPDH, 2011) Neste documento, parte-se de um diagnóstico da participação social para logo fazer uma série de sugestões para seu fortalecimento. Esse fortalecimento da participação social resultará do modo em que se encontre um «... equilíbrio entre a participação social e a eficiência em seus procedimentos» (IPPDH, 2011:4). O diagnóstico da

<sup>48</sup> Foi aprovado pela III RAADH Extraordinária realizada em Foz de Iguazu de 2010.

participação social no âmbito da RAADH sustenta-se em uma série de consultas que o IPPDH realizou às organizações sociais para os fins deste estudo. Entre as críticas resultantes da consulta, destacam-se a superposição da participação nas diferentes reuniões e as dificuldades para acessar com antecipação às agendas das reuniões das comissões e plenários, o que por sua vez obstaculiza a preparação das contribuições que as organizações poderiam realizar. Tudo isto frequentemente dissuade as organizações sociais de destinar recursos e tempo para participarem (IPPDH, 2011). Nesta mesma linha, Luciana Barcina afirma que, nos primeiros tempos da RAADH, a participação social se dava de modo muito espontâneo em todas as instâncias da RAADH, «As organizações participavam no final da reunião. Nos grupos de trabalho [...] sempre fizeram parte das mesas pequenas, embora nunca votassem [...] nas temáticas específicas dos grupos de trabalho sempre puderam intervir como se fossem um país mais».

Em face deste diagnóstico, o documento apresentado pelo IPPDH propunha, com o fim de fortalecer a participação social, avançar em uma maior difusão<sup>49</sup> da RAADH e modificar algumas práticas de participação a modo de sugestões para renovar o Regulamento Interno.<sup>50</sup> A respeito deste último ponto, sugeria-se estimular a participação nas reuniões de comissões ou grupos, assegurando-se de que as sugestões feitas pelas organizações sociais chegassem às altas autoridades participantes das reuniões plenárias. Para isto, é fundamental propiciar um bom acesso à informação às organizações sociais, para que possam contribuir naquelas instâncias nas que decidam participar. Com referência a temas específicos relevantes da agenda, sugere-se que a RAADH convide especialmente aquelas organizações que, por sua especialização, estejam em condições de realizar contribuições substantivas, e também se propõe a celebração de audiências públicas.

O argumento apoiando ambas as sugestões é o de consolidar a institucionalização da RAADH e aprofundar a fluidez da participação social em seu seio. Finalmente, destaca-se que a elaboração de um cronograma de trabalho preestabelecido e a busca de opções de financiamento para a participação social são aspectos que contribuiriam ao seu fortalecimento. É interessante destacar aqui dois últimos pontos do documento. Por um lado, a necessidade de promover o diálogo com outras Reuniões Especializadas do MERCOSUL e, por outro, a sugestão de convidar abertamente organismos internacionais, regionais e de direitos humanos. (IPPDH, 2011).

Assim, de acordo com seu Regulamento Interno,<sup>51</sup> duas são as modalidades de reuniões da RAADH: as ordinárias —que são semestrais— e as extraordinárias<sup>52</sup> que podem ser solicitadas pela própria RAADH ou por qualquer Estado. Também pode, em consonância com o sugerido pelo documento elaborado pelo IPPDH anteriormente citado, organizar conferências públicas sobre temas específicos de relevância na agenda de direitos humanos da região para as quais pode convidar autoridades governamentais, representantes do IPPDH, representantes de outros Foros e Reuniões Especializadas do MERCOSUL, organismos internacionais —tanto regionais como mundiais—, organizações sociais ou especialistas. (Regulamento Interno RAADH). Entre suas competências, além de criar e dissolver comissões permanentes e grupos de trabalho, a RAADH pode aprovar os projetos de acordos elevados por essas comissões e grupos, os que logo podem ser elevados ao CMC. No encerramento desta pesquisa, as Comissões Permanentes da RAADH são: Memória, Verdade e Justiça; Iniciativa Niñ@ Sur; Educação e Direitos Humanos; Comunicação em Direitos Humanos; Discriminação, Racismo e Xenofobia; Pessoas Adultas Idosas; Lésbicas, Gays,

<sup>49</sup> Entre os instrumentos identificados para conseguir isso, propunha-se a criação de uma página web com informação institucional e um dispositivo de comunicação com as organizações sociais. Do mesmo modo, recomendava-se uma seção multimídia para realizar a transmissão das reuniões e eventos organizados no âmbito da RAADH. Isto, além de difundir as atividades da raadh seria uma oportunidade para a ampliação da participação por meios virtuais daquelas organizações que não tivessem recursos para presenciar as reuniões.

<sup>50</sup> Entre 28 e 30 de novembro de 2012, realizou-se em Brasília a VI RAADH Extraordinária, instância na que as Altas Autoridades presentes, em Reunião Plenária, debateram e aprovaram o novo Regulamento Interno da RAADH. É importante ressaltar que no momento de finalizar esta pesquisa, este Regulamento ainda não havia sido homologado.

<sup>51</sup> Cabe destacar que a elaboração desse Regulamento foi encomendada ao IPPDH (instância a que nos referiremos mais adiante) na XXI RAADH, celebrada em março de 2012, com base no Projeto Interno de Regulamento da RAADH de 2005 e no documento «Propostas para o Fortalecimento da RAADH. Melhora em seus procedimentos e mecanismos de participação social» anteriormente abordado.

<sup>52</sup> Até o momento foram realizadas cinco Reuniões Extraordinárias: duas em 2009 (junho e novembro) e as três restantes em 2010, 2012 e 2013.

Bissexuais e Travestis (LGBT). Os Grupos de Trabalho: Comunicação em Direitos Humanos; Gênero e Direitos Humanos das Mulheres.<sup>53</sup>

Em termos de participação social, fica estipulado que «A RAADH promoverá a mais ampla participação social» fornecendo «... os mecanismos adequados para que as organizações sociais interessadas possam realizar contribuições prévias, enviar documentos e participar presencialmente ou pelo uso de novas tecnologias» (Regulamento Interno RAADH). Trata-se, pois, de uma concepção de participação ampla, já que a RAADH pode convidar para suas reuniões representantes de outros Foros ou Reuniões Especializadas do MERCOSUL, bem como «... representantes de organismos internacionais e regionais, organizações sociais, e especialistas em temáticas vinculadas com os direitos humanos» (Regulamento Interno RAADH). No caso das organizações sociais, o único requisito consiste em seu credenciamento. Do mesmo modo, o regulamento contempla que as organizações sociais podem participar tanto nas reuniões plenárias como nas reuniões de comissões permanentes, grupos de trabalho ou conferências públicas. Também contempla-se a participação por convite específico da RAADH a organizações que considere pertinentes pelo tema em tratamento, seja nas reuniões das comissões permanentes e grupos de trabalho, seja em conferências públicas.

Estipula-se também a distinção entre a participação das organizações sociais como observadoras e as que poderão fazer uso da palavra. Quanto à participação com uso da palavra, o Regulamento da RAADH especifica que as organizações sociais participantes poderão fazer uso da palavra: na finalização do tratamento de cada segmento de agenda das reuniões das comissões permanentes e grupos de trabalho; no espaço disposto pela agenda das conferências públicas; nas reuniões plenárias; no espaço disposto na agenda sobre temas não tratados nas comissões permanentes e grupos de trabalho ou questões incluídas em projetos de acordos.

Devemos destacar aqui que a coordenação da reunião nestes casos está nas mãos da PPT.<sup>54</sup>

Em termos de práticas de participação social, as entrevistas realizadas destacaram que esta ocorre nos diversos tipos de reuniões celebradas pela RAADH.

Do mesmo modo, entre as organizações participantes registrou-se que algumas têm «... participação mais ativa que outras nas reuniões»,<sup>55</sup> mas que apesar disso há um tipo de interconexão entre as organizações que propicia a difusão das atividades e iniciativas que se deem no âmbito da RAADH.

Há, por outro lado, um processo que se dá no plano das organizações de D. H. de 2001 em diante, que impulsiona sua participação nos espaços regionais que, naquela época, começavam a se abrir, como a RAADH. É o do enfoque renovado sobre o espaço regional e uma ampliação nas perspectivas de desempenho. Este processo é resgatado no testemunho da passagem de Paula Rodriguez Patrinos<sup>56</sup> pelo CELS ao assinalar que, lá pelo ano 2006, a questão era «... como conseguir vincular-se com a política a partir de um papel mais ativo, não de oposição, e como aproveitar esse exercício que ganhávamos em nível regional [...] para incidir em espaços regionais e internacionais que terminam se repercutindo também na política local».

Observa-se também que, na prática, algumas organizações tendem a criar redes de trabalho conjunto que vão além de seu desempenho no MERCOSUL. Nas palavras de Luciana Barcina «... por exemplo, lembro agora especificamente do Cejil.<sup>57</sup> O Cejil vai a todas as reuniões, sempre propõe discussões, [...] tem uma participação chave. Mas o Cejil trabalha sempre em conjunto com o CELS<sup>58</sup> e na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Então, já trabalham na instância internacional...»

<sup>53</sup> Tanto as comissões permanentes como os grupos de trabalho podem reunir-se no âmbito das sessões ordinárias e extraordinárias, e fora das reuniões plenárias desde que tenham autorização da RAADH.

<sup>54</sup> Anteriormente ao estipulado por este Regulamento, na X RAADH de 2007 decidiu-se permitir o uso da palavra às organizações sociais logo da discussão de cada ponto da agenda (IPPDH:2011).

<sup>55</sup> Entrevista de 9/9/2015, citada.

<sup>56</sup> Entrevista de 14/9/2015, citada.

<sup>57</sup> Centro para a Justiça e o Direito Internacional.

<sup>58</sup> Centro de Estudos Legais e Sociais.

Isto, por sua vez, vincula-se com a heterogeneidade da participação social neste espaço. Menciona, por um lado, que se observa a participação de organizações como as anteriormente citadas, a maioria das quais, além de terem adquirido através de sua experiência certa destreza no desempenho interno e internacional, têm financiamento próprio, bem como de organizações com menos experiência e sem financiamento. Além disso, as dificuldades de obter financiamento para participar e a complexidade burocrático-institucional do MERCOSUL foram dois traços criticados pelas organizações sociais, de acordo com o que Luciana Barcina afirma em sua entrevista. Todas estas questões poderiam associar-se em parte à intermitência na participação de algumas organizações sociais.

Em linhas gerais, o trabalho da RAADH foi altamente ponderado. Na Memória Institucional do IPPDH afirma-se que «Dez anos após sua criação, a RAADH consolidou-se como ator relevante no fortalecimento de políticas públicas em direitos humanos e como um foro de diálogo com as organizações sociais e regionais dos países do bloco MERCOSUL e dos Estados Associados. Até a atualidade, foram desenvolvidas 25 reuniões ordinárias e 5 extraordinárias, onde as Comissões Permanentes e os Grupos de Trabalho impulsionaram iniciativas de cooperação e coordenação política, que refletem a prioridade que os Estados atribuem à proteção, promoção e garantia dos direitos humanos» (IPPDH, 2015:8). Também, mostrou um compromisso para melhorar as instâncias de participação social, através das modificações de seu próprio regulamento e da criação de diversos mandatos conferidos ao Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), ao que nos referiremos a seguir.

#### **5.1.1.5.1. Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH)**

As iniciativas em torno da criação de um Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos no âmbito do MERCOSUL podem ser rastreadas aos anos 2006-2007, impulsionadas pela vontade política de avançar na institucionalidade regional.

O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) é criado no âmbito da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos, com o objetivo de «... contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito dos Estados Partes, mediante o desenho e o acompanhamento de políticas públicas de direitos humanos e contribuir para a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do MERCOSUL» (CMC/DEC. N.º 14/09).

É concebido como «... uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas públicas em direitos humanos e implementação das linhas estratégicas, aprovadas pela RAADH, com vistas a contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do MERCOSUL» (CMC/DEC. N.º 55/15). De acordo com seu atual secretário executivo, Paulo Abrão,<sup>59</sup> o IPPDH é uma instância técnica «de apoio aos Estados», cuja missão é ter «... a capacidade como órgão técnico dos Estados de fazer análises de cenários de direitos humanos para que eles possam tomar as melhores decisões». Para isso, considera fundamental «... qualificar essa capacidade de apoio técnico aos Estados em termos de ter um mapeamento de qual é realmente a expectativa», e que os Estados possam prestar serviços públicos em matéria de D. H. por meio de suas decisões. Coordenado por um secretário executivo designado pelo GMC a pedido da RAADH, o IPPDH tem em sua estrutura institucional<sup>60</sup> como órgão diretor o Conselho de Representantes Governamentais que está conformado por um representante governamental titular e um altermo de cada Estado Parte, designados pela RAADH. (CMC/DEC. N.º 55/15). O Conselho de Representantes Governamentais define, submete à consideração e apresenta à RAADH o Plano de Trabalho proposto pelo secretário executivo do IPPDH. Entre as funções atribuídas ao IPPDH estão as de cooperar a pedido dos Estados Partes com o desenho e a consecução de políticas públicas; colaborar com a harmonização normativa em matéria de D. H. entre os Estados Partes; prestar assistência técnica para capacitação na promoção de estudos e proteção dos D. H.; bem como realizar estudos e pesquisas na matéria. Entre todas estas tarefas, vinculada com a promoção da participação social sempre que é atribuída ao IPPDH, encontra-se a função de «Oferecer um espaço permanente de reflexão e diálogo entre funcionários/as públicos/as e organizações da sociedade civil sobre políticas públicas».

<sup>59</sup> Secretário executivo do IPPDH. Entrevistado em 29/2/2016.

<sup>60</sup> O IPPDH conta também com os Departamentos de Relações Institucionais, Pesquisa e Gestão da Informação, Assistência Técnica, Comunicação e Cultura e Administração e Recursos Humanos.

As iniciativas para propiciar um espaço de participação social foram variadas e constantes desde os primeiros momentos do Instituto. Vejamos, a seguir, algumas delas. Em seu Balanço Institucional do período 2009-2014, o IPPDH destaca o trabalho em quatro áreas: coordenação de políticas públicas de direitos humanos em nível regional; cooperação técnica para o desenvolvimento de políticas em direitos humanos; pesquisa aplicada para a produção de estudos e informação técnica e difusão e capacitação para funcionários/as públicos/as. Também se destaca um ativo trabalho para propiciar espaços de reflexão sobre políticas públicas em direito humanos entre o setor público, os centros acadêmicos e as organizações sociais (IPPDH, 2015). Entre 2013 e 2014 foram realizadas duas edições<sup>61</sup> de Diálogo sobre «Livre Circulação de trabalhadores e cidadania regional e direitos humanos de migrantes»<sup>62</sup> coorganizadas e autogerenciadas pelo IPPDH e pela Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (ccscs). O objetivo desses debates foi o de trocar «reflexões sobre a livre circulação de trabalhadores e a construção de uma cidadania regional a partir de uma perspectiva de direitos humanos, com o fim de obter recomendações e linhas de ação específicas que possam ser levadas às diferentes reuniões especializadas do MERCOSUL.» (IPPDH, 2013). Também foi realizada a oficina «A produção de informações estatísticas sobre a violência institucional no MERCOSUL. Montevideú, Uruguai, 15 de junho de 2015».<sup>63, 64</sup> Visava propiciar a reflexão sobre a produção de informações estatísticas sobre as formas de violência institucional no MERCOSUL através da troca de opiniões entre diversos especialistas, autoridades governamentais, acadêmicos/as e representantes de organizações e movimentos sociais. Segundo a Memória da oficina, esta «... propôs uma metodologia de trabalho amplamente participativa e orientada à construção coletiva» (IPPDH, 2015). A dinâmica da oficina consistiu na apresentação dos objetivos, da agenda e da metodologia de trabalho pelo IPPDH; logo, cinco especialistas (um por cada Estado Parte do MERCOSUL) fizeram comentários disparadores, a partir dos quais os participantes intervieram a fim de construir pontos em comum.

A celebração dos Foros de Participação Social talvez seja a mais inovadora entre todas as iniciativas com participação social realizadas pelo IPPDH. Definido como «Espaço permanente e constante de diálogo, consulta e reflexão do IPPDH com organizações e movimentos sociais»,<sup>65</sup> o Foro de Participação Social é uma prática prevista no Plano Estratégico do IPPDH, submetido à aprovação da RAADH.

De acordo com Paulo Abrão,<sup>66</sup> em primeiro lugar, o Foro de Participação Social é um espaço criado com o fim de propiciar a institucionalização da participação social, dando-lhe certa periodicidade de modo que «a sociedade tenha capacidade de incidência nas ações e planejamentos do Instituto». Em segundo lugar, o Foro está pensado como âmbito no qual tanto a formulação das prioridades do Instituto para o período seguinte como a identificação dos principais desafios dos direitos humanos na região «... ocorra sempre com a sociedade».<sup>67</sup> Isto «... assegura que o Instituto não esteja trabalhando ao longo do tempo desconectado das demandas reais da sociedade».<sup>68</sup> Além disso, o Foro possibilita, «... a construção de alianças sociais amplas que sustentem estratégias de incidência política e fortaleçam relações de cooperação e diálogo com o fim de avançar em agendas de transformação para a região» (IPPDH-UPS, 2015:5). De acordo com o Balanço Institucional de 2015 do IPPDH, os objetivos do

<sup>61</sup> O primeiro encontro deu-se no âmbito do Foro Mundial de Direitos Humanos do Brasil (organizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil) em dezembro de 2013; já a segunda edição transcorreu por ocasião do âmbito do Encontro Regional sobre «Políticas Públicas, Migração e Direitos Humanos», organizado pelo Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), conjuntamente com o Centro de Direitos Humanos da Universidad Nacional de Lanús (CDH UNLa) e com a Comissão de Apoio a Refugiados e Migrantes (CAREF) entre os dias 10 e 11 de junho de 2014.

<sup>62</sup> Participaram representantes de organizações sindicais, de organizações sociais e de instituições acadêmicas da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Uruguai. Algumas das organizações presentes foram CELS, CGT, CTA, Centro de Direitos Humanos da Universidad Nacional de Lanús —todas estas da Argentina—, o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Migrante do Brasil, a Fundação Justiça e Direito do Uruguai.

<sup>63</sup> Algumas das organizações presentes, além da ccscs, CGT, CTA, CELS, foram o Programa de Migração e Asilo da Universidad Nacional de Lanús pela Argentina; a Federação Justiça e Direito do Uruguai, a Universidade Federal de Integração Latino-americana e o Instituto Lula.

<sup>64</sup> Foi realizado no âmbito do Projeto de Coordenação de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL, contando com o apoio da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil e a cooperação do pnud, e destinou-se a funcionários públicos e representantes de movimentos e organizações sociais.

<sup>65</sup> Disponível em: <[www.ippdh.mercosur.int/participación-social/](http://www.ippdh.mercosur.int/participación-social/)>. (Consulta: 3/3/2016)

<sup>66</sup> Paulo Abrão, secretário executivo do IPPDH. Entrevistado em 29/2/2016.

<sup>67</sup> Entrevista de 29/2/2016, citada.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Foro incluem: fomentar a construção de alianças sociais amplas que sustentem estratégias de incidência política; facilitar e fortalecer relações de cooperação e diálogo entre a sociedade civil e os Estados com o fim de implementar agendas de transformação da região, refletir e avançar sobre a construção de estratégias, mecanismos e ferramentas de participação social nas políticas públicas regionais; e consultar, difundir e validar socialmente as estratégias e ações do IPPDH. (IPPDH, 2015:30). O Foro de Participação Social se organiza em dois espaços ou instâncias de participação: as consultas públicas e os diálogos IPPDH. As Consultas Públicas são reuniões semestrais abertas convocadas pelo IPPDH nas que podem participar, presencial ou virtualmente, todos os movimentos e organizações sociais interessados. É importante destacar que esta convocatória é realizada com o apoio da UPS, constituindo-se, na opinião de Mariana Vazquez, em uma experiência de «cooperação interinstitucional estruturante dentro do MERCOSUL» (IPPDH-UPS, 2015).

No momento de finalizar o estudo, haviam sido realizadas duas Consultas Públicas, uma em Buenos Aires em 20/5/2015 e a outra em Brasília em 25/9/2015. Na mensagem introdutória da Memória da I Consulta Pública, Paulo Abrão aprofunda na concepção da participação social que subjaz à celebração da Consulta, identificando-a como um «direito cidadão» que «enriquece os processos de construção em implementação de políticas públicas e fortalece a cidadania» (IPPDH-UPS, 2015:4). Por outro lado, há na concepção política do Foro, uma ideia de processo a partir do qual o Foro vai assumindo novas responsabilidades. Isto faz com que cada edição das Consultas varie em objetivos e metodologia proposta pelo IPPDH.

Assim, a primeira consulta celebrada em Buenos Aires em maio de 2015<sup>69</sup> deu-se em torno da obtenção de contribuições no processo de elaboração do novo plano de ação do IPPDH, a partir de um levantamento de propostas e sugestões que contribuíram para a elaboração de seu Plano de Ação 2015-2016 (IPPDH-UPS, 2015).

A metodologia desenhada para estes fins previa a organização de grupos de trabalho nos quais as organizações e os movimentos sociais dos Estados Partes e Estados Associados<sup>70</sup> refletiam sobre uma série de perguntas<sup>71</sup> difundidas com antecipação, para que pudessem elaborar suas contribuições antes disso. É interessante destacar aqui que, nesta edição do Foro, a participação social não esteve apenas orientada à incidência na formulação das políticas públicas regionais e no desenho do plano estratégico de ação do IPPDH, mas também à discussão dos termos e condições da participação social no âmbito regional. Nesse tom e de acordo com a Memória da I Consulta Pública, as organizações e os movimentos sociais, que resgataram como altamente positiva a criação do Foro, propuseram, por sua vez, a necessidade de criar fundos regionais para financiar a participação e alentar o assessoramento por parte dos movimentos e organizações sociais em matéria de formulação e acompanhamento das políticas públicas regionais em direitos humanos (IPPDH-UPS, 2015).

Sob o título «Memória, Verdade e Justiça», a II Consulta Pública do Foro de Participação Social, realizada em Brasília em 25 de setembro de 2015, foi proposta como chave temática. Foi realizada com o apoio da UPS e da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça do Brasil. De acordo com o Balanço Institucional 2015, 150 pessoas participaram representando 52 organizações e movimentos sociais; desse total, 120 estiveram presentes e os 30 restantes participaram virtualmente (IPPDH, 2015). Além de impulsionar um debate sobre os 40 anos do Plano Condor, a Consulta procurou oferecer sugestões sobre ações regionais de memória, verdade e justiça. Também propôs entre os objetivos da convocatória o de «Receber propostas de ações que contribuam para a articulação da sociedade civil e o MERCOSUL Direitos Humanos, para avançar no intercâmbio regional de documentação sobre graves violações de direitos humanos e para melhorar e ampliar a acessibilidade dos arquivos sobre a temática». Ajustando-se a estes objetivos, a metodologia consistiu na realização de um se-

<sup>69</sup> Estiveram presentes o secretário executivo do IPPDH e o Conselho de Representantes Governamentais do IPPDH além da diretora da UPS. A lista de algumas das organizações participantes pode ser vista no anexo que consta da versão digital deste estudo.

<sup>70</sup> De acordo com a Memória publicada conjuntamente pelo IPPDH e pela UPS, participaram «mais de 200 pessoas representando 76 organizações sociais (41 da Argentina, 14 do Brasil, 7 do Uruguai, 7 da Venezuela, 5 do Paraguai, 1 da Colômbia, 1 do Equador) [...] 80 participantes presenciais e 150 online» (IPPDH-UPS, 2015).

<sup>71</sup> As perguntas foram: «Quais são as principais transformações na agenda dos D.H. da região? Quais são os temas prioritários para o desenvolvimento de políticas em direitos humanos durante o período 2015-2017? Como os âmbitos regionais podem contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas vinculadas à vigência dos D. H.?» (IPPDH-UPS: 2015).

minário sobre os 40 anos do Plano Condor seguido logo por um espaço de diálogo e debate aberto. Foram apresentadas antecipadamente diversas perguntas<sup>72</sup> dentro da metodologia, como orientação do debate em grupos de trabalho, e logo realizada uma reunião plenária final. As propostas resultantes foram elevadas à Comissão Permanente de Memória, Verdade e Justiça da RAADH. De acordo com o testemunho de Paulo Abrão, estas propostas foram discutidas na reunião da Comissão Permanente de Memória, Verdade e Justiça, em novembro de 2015, a tal ponto que a agenda da reunião se concentrou nessas questões. Isto mostra a diferença entre a I e a II Consulta Pública, já que esta última possibilitou que os resultados alcançados por meio da participação social tivessem incidência e presença concreta na discussão intergovernamental da Comissão Permanente.

Outro exemplo da variação nos objetivos e da ampliação de responsabilidades que o Foro vai adquirindo está associado às ideias que o IPPDH tem a respeito da III Consulta Pública a ser realizada em maio de 2016. Esta abordará a temática do tráfico de pessoas, no âmbito do mandato técnico conferido ao IPPDH para elaborar o rascunho do documento das diretrizes regionais sobre educação em direitos humanos. Assim, procurar-se-á apresentar o rascunho realizado pelo IPPDH para consideração e discussão dos movimentos e organizações sociais, buscando reunir sugestões sobre o mesmo antes de submetê-lo para deliberação intergovernamental (RAADH e Cúpula Presidencial). De acordo com as nossas fontes, a novidade desta III Consulta consiste em que os movimentos e organizações sociais poderão fazer sugestões no próprio processo de construção da política pública regional.

O segundo componente do Foro são os Diálogos do IPPDH, que consistem em «Encontros virtuais de informação, diálogo, debate e reflexão sobre temáticas referidas aos direitos humanos, devolutivas das Consultas Públicas e outras temáticas que sejam pertinentes. Estes diálogos são guiados pelo secretário executivo do IPPDH e por outros atores relevantes, segundo a pertinência dos tópicos abordados» (IPPDH).<sup>73</sup> Até o momento, foi realizada em setembro de 2015 uma só edição do Diálogo Virtual Sobre Direitos Humanos no MERCOSUL<sup>74</sup> com a participação do secretário executivo do IPPDH, Paulo Abrão, e da coordenadora da UPS, Mariana Vazquez. O diálogo estruturou-se em torno da devolução da Primeira Consulta Pública. O secretário executivo do IPPDH sistematizou os temas principais discutidos nessa ocasião, lembrou os tratados pelo IPPDH e se referiu à questão da participação social no MERCOSUL colocada durante a I Consulta. A respeito disso, destacou a reivindicação da ampliação dos espaços de participação social dentro do MERCOSUL pelas organizações sociais e a discussão em torno da participação como um direito humano, com o fim de que outros atores sociais possam participar na tomada de decisões do bloco. Logo a seguir houve uma instância de intercâmbio virtual entre os participantes. Os temas consultados pelos participantes se referiram a migrações, juventudes, mecanismos de prevenção da tortura, participação, reformulação de conselhos de segurança pública para conselhos de segurança cidadã, diretrizes regionais para educação em direitos humanos, responsabilidade das empresas transnacionais em abusos de direitos humanos, violação sistemática de direitos humanos em ditaduras militares, direito à informação como direito humano e relação com meios massivos, assistência técnica para a implementação de sentenças da corte interamericana. Cada um dos temas foi consultado apenas uma vez e foram feitas três perguntas referidas à II Consulta Pública do Foro de Participação Social. Além de ser uma instância de devolução da I Consulta Pública, o diálogo contribuiu para que ambos os representantes do MERCOSUL pudessem fornecer informações sobre o funcionamento de diversos espaços como o IPPDH, a RAADH, as Comissões Permanentes e do Fundo de Participação Social, cuja criação está atualmente em discussão.

Observam-se dois momentos em termos de participação social no âmbito do IPPDH, que se superpõem com duas etapas institucionais. Na primeira etapa, que é a da própria conformação do Instituto, a participação social era de caráter mais informativo-consultivo, embora no discurso o objetivo de contribuir para a formulação de políticas públicas regionais sempre estivesse presente. Outra característica deste primeiro momento consiste no fato de que

<sup>72</sup> As perguntas foram: Quais são os principais desafios em matéria de memória, verdade, reparação e justiça na região? Quais são as sugestões de políticas públicas regionais sobre memória, verdade, reparação e justiça, que poderiam ser desenvolvidas pelo mercosul Direitos Humanos (RAADH e IPPDH)?

<sup>73</sup> Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/dialogos-virtuales/>>. (Consulta: 18/4/2016)

<sup>74</sup> Menciona-se durante o diálogo em que participam 56 personas e, nesse intercâmbio, são lidas 14 consultas pontuais que foram respondidas por Paulo Abrão e Mariana Vazquez.

as iniciativas com participação social foram mais pontuais em termos de temáticas. Um segundo momento surge a partir de 2015, quando se busca «... transcender com a etapa fundacional (IPPDH, 2015), consolidar e aprofundar as conquistas adquiridas». Em matéria de participação social, o atual secretário executivo do IPPDH<sup>75</sup> destaca «... posso confirmar que recebi um Instituto com uma alta capacidade de interlocução social» atribuída, por um lado, a que todas as iniciativas haviam sido apresentadas e debatidas publicamente e, por outro, a que a origem dos atores do Instituto está vinculada com as organizações e movimentos sociais. Esta última questão também apareceu nas nossas entrevistas como traço distintivo da interlocução do espaço oficial regional e das organizações sociais, ao destacar-se como esse fator colaborava para a difusão e a participação das organizações e movimentos sociais.

A instauração do Foro de Participação Social contribuiu para ampliar a participação social. A possibilidade de contar com participação, tanto presencial como virtual, facilita o acesso àquelas organizações e movimentos sociais que não se encontram perto do lugar em que a reunião é realizada, ou que não têm fundos para assistir. Deve-se destacar a grande difusão das convocatórias para a participação neste Foro que, por outro lado, contém informações de qualidade para que as organizações e movimentos sociais possam organizar com tempo suas contribuições. Cabe salientar, também, que as convocatórias não só contêm os objetivos da reunião como também a metodologia a ser empregada. Assinalou-se que a orientação da participação é ampla, abarcando desde a busca de incidência no desenho do plano estratégico do Instituto até a participação na construção das políticas públicas regionais, passando pela influência na configuração da agenda de algumas comissões permanentes da RAADH.

Um seguimento de ambas as etapas identificadas nos permite afirmar que o IPPDH foi ampliando as modalidades de participação social da informação, passando à consulta e tentando, nessa etapa, incursionar em uma participação social mais cooperativa entre a institucionalidade do bloco e as organizações e movimentos sociais, para contribuir para a formulação das políticas públicas regionais.

#### 5.1.1.6. Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM)

O interesse das organizações de mulheres e feministas no espaço regional do MERCOSUL reconhece um antecedente em 1995: a realização do Primeiro Seminário de Treinamento e Análise das Mulheres no MERCOSUL. A partir daí, criou-se a Rede Mulher e MERCOSUL, integrada por organismos governamentais para as mulheres parlamentares, ONG, pesquisadoras, sindicalistas e empresárias, cujo objetivo era compartilhar informações e promover estudos. Em sua concepção e ação predominou a preocupação e mobilização em torno dos impactos da integração nos mercados de emprego e pela implementação em escala nacional da Plataforma de Ação Regional para a IV Conferência Mundial da ONG.<sup>76</sup> A demanda específica de um espaço para as mulheres do MERCOSUL foi resultado do desempenho de um pequeno grupo de mulheres dos quatro países —funcionárias governamentais, empresárias, mulheres de partidos políticos e parlamentares— que criaram o Foro de Mulheres do MERCOSUL, voltado especificamente a incidir sobre as decisões do bloco regional e a obter o reconhecimento formal dentro de sua estrutura.

Paralelamente, desde o setor sindical, e com o fim de estabelecer uma estratégia comum em nível do MERCOSUL e potencializar suas ações em nível nacional, foi criada a Comissão da Mulher da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, (CM-CCSCS) integrada por representantes de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai). Uma de suas principais conquistas foi a inclusão do tema de gênero na Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL, firmada em dezembro de 1998 (Espinosa e Morris, 2001).

No seio do MERCOSUL, conforma-se em 1998 a Reunião Especializada da Mulher (REM), integrada por representantes governamentais dos quatro Estados Partes, e o Foro de Mulheres do MERCOSUL é reconhecido como principal referência em tarefas de assessoramento (GMC/RES. N.º 20/98). O objetivo da REM foi analisar a situação da mulher em termos da igualdade

<sup>75</sup>Entrevista de 29/2/2016, citada.

<sup>76</sup>A Plataforma de Ação Regional e Mundial estabeleceu um marco na consolidação da institucionalidade de gênero, não só pelas recomendações que propõe, como também pela aliança gerada entre o movimento de mulheres e as representantes governamentais —não isenta de disputas— para sua implementação.

de oportunidades, visando contribuir para o desenvolvimento social, econômico e cultural das comunidades dos Estados Partes do MERCOSUL. As organizações feministas, sindicalistas e do âmbito acadêmico não participaram organicamente na REM até o ano 2005, momento em que se resolveu habilitar o espaço a todas as mulheres da sociedade civil.

As recomendações emanadas da REM para consideração do GMC e posteriormente do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) —criado como órgão auxiliar do CMC pela DEC. N.º 18/98 para consolidar a crescente dimensão política do MERCOSUL e para aprofundar o diálogo entre seus Estados Partes— foram dirigidas a uma diversidade de temas: incremento da participação política, desigualdade no trabalho, incorporação da perspectiva de gênero na educação, violência contra as mulheres, comércio e tráfico, direitos sexuais e reprodutivos. No entanto durante o ano 2005, uma avaliação da Secretaria Técnica da REM concluía que não se havia conseguido introduzir efetivamente a perspectiva de gênero no processo de integração, nem a cota de participação de mulheres nos órgãos do bloco. Isto também é reconhecido por outros autores (Celiberti e Masa, 2010), que marcam outras deficiências da REM, pois suas agendas de trabalho abrangem um amplo espectro de temas e não conseguem, portanto, dar continuidade aos temas abordados. Além disso, apesar de ter sido formulada a necessidade de articular com o Grupo de Alto Nível no Emprego, isso não se materializou em nenhuma iniciativa concreta. Este enfoque é sustentado inclusive por atores sociais como Lilián Celiberti, que afirma que o «Foro Consultivo Econômico e Social canalizava fundos para realizar atividades no âmbito da REM, mas que, com o passar dos anos e as mudanças governamentais, começou a se propor a necessidade de que a representação social fosse mais direta».<sup>77</sup>

Para superar este deficit, propunha-se combinar o trabalho regional com o nacional e, em particular, fortalecer a capacidade de articulação horizontal dos mecanismos da mulher e das redes e organizações da sociedade civil com outros espaços do MERCOSUL. Na agenda do CMC para o ano 2009, insinuaram-se avanços nesta matéria ao reconhecer «... que, no âmbito do paradigma do trabalho digno com equidade de gênero, é necessário desenvolver ações que garantam ambientes saudáveis no setor educativo e trabalhista, serviços de saúde e segurança ocupacional, condições de acesso e oportunidades para as pessoas com deficiências e para os povos indígenas», mas ainda fica faltando avançar em capítulos muito substanciais desta agenda.

Este percurso histórico continua com a criação, no final de 2011, da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), com a função de «assessorar e propor ao Conselho do Mercado Comum medidas, políticas e ações em matéria de gênero» (CEM/DEC. N.º 24/11). A RMAAM está integrada pelas Ministras ou mais altas autoridades responsáveis pela política para as mulheres de cada Estado Parte.

Conforme estabelecido em seu Regulamento Interno (RMAAM/ACORDO N.º 01/13), entre suas atribuições estão: consolidar a perspectiva de gênero como eixo fundamental de todo o processo de integração do MERCOSUL; trocar informações e experiências e propor estratégias comuns para aprofundar a incorporação efetiva da perspectiva de gênero nas políticas públicas dos Estados Partes e Associados, bem como nas políticas do MERCOSUL; promover a coordenação de posições comuns do bloco em foros internacionais e regionais; formular planos, programas de ações e recomendações técnicas com vistas a fomentar a aplicação e o cumprimento da RMAAM; identificar e encaminhar ao Grupo de Cooperação Internacional os projetos de cooperação no âmbito do MERCOSUL e com países de extrazona e organismos internacionais; resolver junto às autoridades dos Estados Partes a implementação das resoluções e recomendações aprovadas pela RMAAM; e monitorar o cumprimento das normativas e da política de igualdade de gênero aprovadas no MERCOSUL.

O Regulamento Interno é muito preciso quanto à participação social, pois estabelece que podem participar como observadoras permanentes da RMAAM «... as redes e organizações dos movimentos feministas e de mulheres com representação regional que promovam os

<sup>77</sup> Entrevista realizada a Lilián Celiberti em 4/9/2015. Ex-membro da rem por Cotidiano Mulher, sede da articulação feminista Mercosul, que está constituída por organizações da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai.

direitos das mulheres e a igualdade de gênero».78 Para esse fim devem apresentar uma solicitação à PPT, demonstrando sua representatividade e suas atividades; isto as habilita a enviar previamente sugestões e contribuições à agenda proposta por aquela. Cada organização ou rede pode participar nas reuniões ordinárias com até cinco representantes, sendo que uma representante pode fazer uso da palavra, uma vez esgotada a lista de oradoras governamentais, tanto dos Estados Partes como dos Associados.

Diversas foram as tensões e discussões registradas em termos da participação social na transição da REM para a RMAAM, e nelas se resgatam aspectos positivos e negativos do processo. Entre os positivos, ressalta-se a presença de autoridades com nível decisório na atual conformação de autoridades, o que supera a impossibilidade de incidir nas políticas públicas de gênero observada na REM. Entre os aspectos negativos, foi registrada uma impossibilidade de construir uma memória institucional com base no reconhecimento dos atores que participam e participaram do espaço no passado. Isto está vinculado à falta de permanência ou ao caráter episódico dessa participação, pois não existe um fundo que permita que as mulheres se incluam nestas instâncias regionais, e isso ocasionou certo grau de alienação entre as organizações que abordam a temática de gênero.

Do mesmo modo, pareceria haver um deficit na construção de enfoques regionais sobre a questão de gênero por parte das organizações com viés e lógica nacionais, que lhes impede de pensar em articular um âmbito regional.

A participação social na RMAAM e no processo de conformação desta instância é o resultado de um longo processo de mobilização das organizações de mulheres e feministas, iniciado nos anos 70 e plasmado em iniciativas em escala latino-americana. Acreditamos que na RMAAM se manifesta claramente o mecanismo de participação da consulta que tem como base uma via de mão dupla usada para a obtenção de informações, opiniões e dados para um determinado assunto, previamente definido em seus termos e prazos.

#### **5.1.1.7. Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (Rapim)**

A Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (Rapim) foi criada no final de 2014 com a função de «... coordenar discussões, políticas e iniciativas que beneficiem os Povos Indígenas dos Estados Partes, bem como de promover sua interconexão cultural, social, econômica, política e institucional no âmbito do processo de integração regional» (CMC/DEC. N.º 14/14). Nos considerandos da norma de criação faz-se uma menção particular à participação social, sustentando que é conveniente estabelecer um âmbito dentro da estrutura institucional do MERCOSUL para o encontro dos povos indígenas e o tratamento dos temas que lhes são pertinentes, visando promover sua participação ativa no processo de integração.

A RAPIM está integrada por representantes governamentais designados pelos Estados Partes. Fica estabelecido que as respectivas seções nacionais contarão com a participação dos povos indígenas. Não há registro de regulamento de funcionamento interno.

O Plano de Trabalho do MERCOSUL Indígena 2015-2016 foi elaborado no âmbito da I Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL, e está composto por seis eixos temáticos: acesso, gozo e exercício pleno de seus direitos humanos individuais e coletivos (sociais, políticos, territoriais, ambientais, econômicos e culturais); participação indígena; construção de consensos regionais diante de foros internacionais sobre a questão indígena; cultura e saberes ancestrais dos povos indígenas; práticas e produtos tradicionais sustentáveis; e fortalecimento institucional do MERCOSUL. Quanto à participação indígena, foram previstas as seguintes ações: identificar os âmbitos e os atores da participação, seu âmbito normativo e características de sua conformação e funcionamento de cada um dos Estados; fortalecer as instâncias nacionais de participação indígena por meio da cooperação horizontal sem condicionamentos; gerar um instrumento regional, com uma metodologia e critérios comuns, tendente a facilitar a conformação de instâncias de consulta e participação indígena. Deste Plano de Trabalho, cabe deduzir que no futuro a Rapim terá a definição de uma instância de participação institucionalizada.

<sup>78</sup> MERCOSUL/RMAAM/ACORDO N.º 01/13. Regulamento Interno da RMAAM, artigo 18.

## 5.2.

### Grupo Mercado Comum (GMC)

O Grupo Mercado Comum é um dos três órgãos decisórios do MERCOSUL, junto com o Conselho do Mercado Comum (CMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Está integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, entre os quais devem constar obrigatoriamente representantes dos ministérios de Relações Exteriores, ministérios de Economia (ou equivalentes) e Bancos Centrais.<sup>79</sup> Pronuncia-se mediante resoluções que são adotadas por consenso, com a presença de todos os Estados Partes, e são obrigatórias para os mesmos. A coordenação está a cargo dos Ministérios de Relações Exteriores. Os membros titulares e alternos de cada Estado Parte constituem a respectiva Seção Nacional do Grupo Mercado Comum.<sup>80</sup>

De acordo com seu Regulamento Interno (CMC/DEC. N.º 45/15-ANEXO),<sup>81</sup> são funções e atribuições do GMC:

- » zelar, dentro dos limites de sua competência, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos assinados em seu âmbito;
- » propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum (CMC);
- » tomar as medidas necessárias para o cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;
- » definir programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;
- » homologar os regulamentos internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico e Social;
- » intervir nos procedimentos de solução de controvérsias, conforme o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL e com o Procedimento Geral de Reclamações perante a Comissão de Comércio do MERCOSUL, de acordo com o disposto no Anexo do Protocolo de Ouro Preto;
- » criar, modificar ou suprimir órgãos tais como Subgrupos de Trabalho e Reuniões Especializadas para o cumprimento de seus objetivos;
- » manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos outros órgãos do MERCOSUL no âmbito de suas competências;
- » negociar, com a participação de representantes de todos os Estados Partes, por delegação expressa do CMC e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos com essa finalidade, acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O GMC, quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O GMC, quando autorizado pelo CMC, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do MERCOSUL;
- » integrar, em representação do MERCOSUL, os órgãos administradores dos acordos comerciais celebrados com terceiros países ou grupos de países;
- » aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentados por órgãos da estrutura institucional que possuem orçamento conformado pelas contribuições dos Estados Partes;
- » adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho;
- » submeter ao CMC seu Regulamento Interno;
- » organizar as reuniões do CMC, elaborar e distribuir o projeto de agenda, e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicite;
- » considerar as propostas apresentadas pelos Estados Partes, as propostas das Reuniões de Ministros e as recomendações do Parlamento do MERCOSUL e demais propostas dirigidas ao Conselho do Mercado Comum;
- » atuar em qualidade de Conselho de Administração do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (Focem);

<sup>79</sup> As reuniões do GMC são coordenadas pelo Coordenador Nacional do Estado Parte em exercício da presidência *pro tempore* (PPT). Pode reunir-se de forma ordinária ou extraordinária sempre que necessário. As reuniões ordinárias são realizadas em datas e lugares a serem estabelecidos pela PPT, em consulta com os outros Estados Partes, pelo menos uma vez a cada três meses. As reuniões extraordinárias são realizadas a qualquer momento, por solicitação de qualquer Estado Parte, e as delegações de cada Estado Parte estão integradas *exclusivamente por representantes governamentais*.

<sup>80</sup> Os coordenadores do GMC podem realizar as reuniões que considerarem necessárias, com o fim de facilitar progressos substantivos nos trabalhos e dar às deliberações do GMC a maior eficácia possível. Podem reunir-se também no início de cada PPT com o objetivo de apresentar as prioridades a serem impulsionadas durante o semestre.

<sup>81</sup> Durante a XLIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum e Cúpula de Chefes e Chefas dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, realizada no Paraguai em dezembro de 2015, foi modificado o Regulamento Interno do GMC. O atual Regulamento derroga o Regulamento Interno até essa data (CMC/DEC. N.º 04/91).

- » eleger o diretor da Secretaria do MERCOSUL (SM);
- » designar o coordenador da SM;
- » designar os membros do Tribunal Administrativo Laboral do MERCOSUL;
- » participar das Reuniões de Ministros e das dos órgãos e foros dependentes da estrutura institucional do MERCOSUL;
- » supervisionar as atividades da Secretaria do MERCOSUL e dos demais órgãos do MERCOSUL; dar seguimento ao Foro Empresarial do MERCOSUL.

Poderá exercer qualquer outra função ou atribuição que lhe for encomendada pelo Conselho do Mercado Comum, ou por este considerada necessária para o exercício adequado de suas competências.<sup>82</sup>

A estrutura do Grupo Mercado Comum (GMC) inclui as seguintes categorias de órgãos: Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas.<sup>83</sup> Eles podem dispor de uma estrutura interna própria, que deve ser integrada por comissões e subcomissões e reunir-se com uma frequência mínima de uma reunião presencial por semestre. Cada Estado Parte designa um coordenador nacional e seu alterno —ambos os funcionários governamentais— que o representam nas reuniões destes órgãos e foros dependentes.<sup>84</sup>

O capítulo V do Regulamento Interno do GMC refere-se especificamente à participação do «Setor Privado» nos seguintes termos: os Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas podem solicitar, caso seja considerado necessário para o cumprimento de seus objetivos, a participação de representantes do setor privado (art. 22). Podem ser convidados os representantes do setor privado que tenham representatividade no setor e interesse direto na matéria em discussão (art. 23). Se houver participação do setor privado, os Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas devem cumprir suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória. A etapa decisória está reservada exclusivamente para os representantes governamentais de cada Estado Parte (art. 24). Os coordenadores nacionais devem informar à PPT, enviando cópia às demais coordenações, com uma antecedência não inferior a oito (8) dias à data estabelecida para cada reunião, a composição da delegação de representantes do setor privado (art. 25).

## 5.2.1. Órgãos sócio-laborais

A dimensão sócio-laboral constitui um espaço autônomo que tem uma lógica e uma dinâmica próprias de funcionamento. Inclui aqueles âmbitos (órgãos e subórgãos) cuja temática ou composição introduz no processo de integração os problemas e conflitos sociais e trabalhistas que afetam a população: o Subgrupo 10, a Comissão de Seguimento da Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL (Comissão Sócio-laboral - csl), o Grupo de Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (Ganemple) e o Observatório do Mercado de Trabalho (OMTM). Caracterizam-se como âmbitos de diálogo e concertação entre os setores governamentais, empregador e dos trabalhadores —diálogo social— e por terem composição aberta à participação social.

<sup>82</sup> O Regulamento atribui ao GMC o acompanhamento do Foro Empresarial do MERCOSUL, cujas reuniões se realizam com periodicidade semestral, por ocasião da Reunião Ordinária do CMC e da Cúpula de Presidentes. A organização dessa reunião é responsabilidade do Estado Parte em exercício da PPT, que deve assegurar a ampla participação de entidades e associações empresariais públicas e privadas interessadas.

<sup>83</sup> A estrutura do Grupo Mercado Comum está definida na Decisão CMC N.º 24/14 – ANEXO I (que derroga a Decisão CMC N.º 12/12). Os **Grupos** são órgãos que exercem atribuições específicas próprias do funcionamento do GMC. Para o cumprimento de seus objetivos, podem dirigir-se diretamente aos demais órgãos e foros de estrutura institucional do mercosul, ou solicitar o apoio técnico da Secretaria do MERCOSUL. Os **Grupos Ad Hoc (GAH)** são os órgãos criados para cumprir um mandato específico no prazo previsto em sua norma de criação. Na falta de prazo, os Grupos Ad Hoc têm uma duração limitada ao cumprimento de seus respectivos mandatos. Os **Subgrupos de Trabalho (SGT)** são órgãos criados como âmbito técnico permanente de negociação para a coordenação de políticas públicas e o desenvolvimento de políticas comuns da agenda do processo de integração, nos termos do artigo I do Tratado de Assunção. Os **Reuniões Especializadas (RE)** são órgãos criados com caráter permanente para desenvolver práticas vinculadas ao processo de integração em áreas temáticas específicas, ou para prestar assistência ao gmc no cumprimento de suas funções e atribuições. A normativa autoriza o GMC a delegar no FCCP, nos casos que considerar conveniente, o acompanhamento das Reuniões Especializadas que forem criadas posteriormente à presente Decisão.

<sup>84</sup> Os mesmos poderão contar com Regulamento Interno de Funcionamento, que deverá ser homologado pelo GMC. Neste levantamento identificamos numerosos órgãos que possuem tais Regulamentos sem homologar ou não contam com nenhum regulamento. Isto se traduz em modalidades de trabalho consideradas não normatizadas pela institucionalidade do bloco e, que, para fins deste estudo, constituem «práticas».

O Tratado de Assunção não estabeleceu uma instância específica para o tratamento das questões sociais da integração. Nele só podem ser encontradas referências indiretas a esta problemática, em um contexto político e de pensamento hegemônico no que não era considerado como objeto de políticas públicas de integração (Vazquez, 2011). As iniciativas que levaram à incorporação das questões trabalhistas na agenda de decisão do bloco e à ampliação da esfera de participação social estiveram lideradas pela Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (ccscs).

A ccscs é um organismo de coordenação e articulação das centrais sindicais dos países do Cone Sul. Foi fundada em Buenos Aires em 1986, com apoio da ORIT (Organização Regional Interamericana de Trabalhadores, organização subregional da CIOSL - Confederação Interamericana de Organizações Sindicais Livres). O objetivo principal no momento da fundação foi defender a democracia e os direitos humanos lutando contra os regimes autoritários na região (no Chile e no Paraguai) e articular uma ação conjunta contra a dívida externa e seus efeitos sobre as economias do Cone Sul. Quando o MERCOSUL foi criado, a ccscs não havia se constituído em ator regional propriamente dito. No entanto teve o efeito de possibilitar que as centrais sindicais pudessem discutir em conjunto sobre a integração, identificar um horizonte de ação regional e superar a orientação estritamente reivindicativa para passar a desempenhar-se como um ator propositivo no bloco. A literatura especializada reconhece na ccscs a evolução de um sujeito corporativo por excelência, cuja base territorial se circunscreve ao Estado-nação, a um perfil de ator com vocação regional, apelando a uma identidade supranacional (Carrau, 2008:16).

A apresentação de Cartas aos Presidentes constituiu um selo distintivo das práticas da Coordenadora. Elas são claras expressões de uma ação direta que quer ir além da mera reivindicação corporativa, já que suas propostas se referem a questões comerciais, produtivas, trabalhistas, políticas, sociais e culturais, com o foco posto na conformação do mercado comum. Quando se apela à vontade política dos governos instando-os ao aprofundamento do MERCOSUL, procede-se com a mesma lógica que propicia uma mobilização que supera os âmbitos nacionais. Por um lado, percebe-se rapidamente que a participação nos espaços do MERCOSUL e a incidência na agenda do bloco, agregando as questões sócio-laborais, não eram suficientes se o discurso não reivindicava o avanço em direção a um mercado comum com a incorporação das dimensões social e democrática. Por outro lado, era necessário mostrar nos fatos que a Coordenadora representava os trabalhadores dos quatro países e legitimar este espaço dentro das bases sindicais, propósito que se atinge por meio das Cúpulas Sociais convocadas simultaneamente com as Cúpulas Presidenciais.

Conforme sustenta Álvaro Padrón, «... a partir da denúncia do deficit social e do deficit que o MERCOSUL apresentava, bem como seu enfoque puramente comercial, as centrais sindicais propusemos: [...] uma Comissão de Assuntos Produtivos [...], o fortalecimento da CPC [...], a criação do FCES e a constituição de um organismo jurisdicional para a arbitragem dos conflitos que o processo provocava. Dessa proposta, conseguimos apenas a criação do FCES» (1999:5). Além das diferenças que surgiram em torno do seu funcionamento, a ccscs encontrava nesse Foro um órgão com um peso institucional maior que os Subgrupos, dedicado à temática econômica e social —principal exigência do setor trabalhador— que não estava integrado por governos, mas que representava setores sociais.

Sem que coubesse em seus termos à iniciativa proposta pela Coordenadora —uma Carta Social do MERCOSUL— a Declaração Sócio-laboral de dezembro de 1998 —depois de mais de 7 anos de negociações— constituiu um marco no campo dos direitos sociais. É um instrumento que contempla as relações trabalhistas e os direitos mínimos dos trabalhadores. Identifica direitos individuais e coletivos, incluindo: a promoção da igualdade; o direito dos trabalhadores migrantes e fronteiriços; a não discriminação; a eliminação do trabalho forçado, infantil e de menores; o direito dos empregadores; a liberdade de associação; a liberdade sindical; a negociação coletiva, o diálogo social e a greve. Também expressa outros direitos, como o fomento do emprego; a formação profissional e o desenvolvimento de recursos humanos; a inspeção do trabalho, o diálogo social, a proteção dos desocupados; a saúde e a segurança no trabalho. Apesar de constituir um catálogo de direitos fundamentais na área do trabalho, não possuía mecanismos de tutela e procedimentos de controle de aplicação no

sentido estrito do termo. Em vez disso, contemplou a criação de uma Comissão Sócio-laboral que promovesse o respeito e a aplicação dos direitos assinalados (Bruni, 2002).

Considerando o estabelecido no artigo 24 da Declaração, que contempla sua revisão após dois anos de sua adoção, em julho de 2015 foi assinada em Brasília a Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL de 2015. «O documento representa uma resposta dos países do bloco ao contexto da crise econômica e de ofensiva contra os direitos sociais e trabalhistas, reforçando o compromisso dos Estados Partes de situar o emprego digno e o trabalho decente no centro do processo de integração regional».85 A nova Declaração foi resultado de um amplo e profundo processo de revisão que teve a participação ativa de atores sociais (representantes dos trabalhadores e empregadores) que compõem a Comissão Sócio-laboral, «... consolidando o compromisso com a continuidade do diálogo social e do tripartismo como mecanismo indispensável para gerar os consensos necessários para o exercício da governabilidade democrática».86

### 5.2.1.1. Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT 10)

Este Subgrupo é o órgão auxiliar do GMC onde se discutem as questões sócio-laborais do MERCOSUL. Em sua primeira etapa de funcionamento abarcou a problemática sócio-laboral em seu conjunto; elaborava a estratégia de médio e longo prazo em matéria trabalhista e criava os instrumentos técnicos necessários.87

As duas primeiras recomendações formuladas fizeram referência a modificar o nome do Subgrupo, passando a chamar-se «Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social» (concretizado por GMC/RES. N.º 11/92). Também se propunha a integração tripartite permanente, onde os delegados das organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores dos quatro Estados Partes participassem conjuntamente com os governos (Ferreira, 2003:37).

O Regulamento do GMC vigente nesse então (MERCOSUL/GMC//RES. N.º 04/91) estabelecia que os atores sociais podiam participar dos Subgrupos unicamente nas reuniões de trabalho preparatórias, ficando reservada para os governos a etapa decisória na qual se adotam as Recomendações que devem ser submetidas ao GMC. Apesar disso, o GMC ditou uma Resolução Especial (GMC/RES. N.º 12/92), em cujos considerandos se adverte que, dada a matéria específica a cargo deste Subgrupo, não era conveniente utilizar os critérios gerais sobre representação do setor privado previsto no Regulamento do Grupo Mercado Comum e resolve, em um só artigo, estabelecer que a representação do setor privado no SGT 11 fosse a dos trabalhadores e empregadores imperante em cada Estado Parte para a constituição de suas delegações à Conferência Internacional do Trabalho.88

Este Subgrupo foi, assim, a primeira experiência de tripartismo no bloco, como modalidade constitutiva e de trabalho através de um sistema de consulta e colaboração permanente entre os três setores envolvidos. «Tanto o Subgrupo como cada uma de suas Comissões tinham sessões não só com delegados governamentais (dos ministérios de Trabalho), mas também com a presença das representações das organizações de empregadores e trabalhadores, chegando a adotar, em geral, suas recomendações por consenso.»89

Com motivo da colocação em funcionamento da União Aduaneira do MERCOSUL, a partir de 1/1/1995, fez-se necessário que o Grupo Mercado Comum estabelecesse no âmbito de sua estrutura órgãos com a atribuição de elaborar recomendações para consolidá-la e avançar em direção ao Mercado Comum. Logo de Ouro Preto, a conseguinte redefinição na estrutura

<sup>85</sup> Ministério do Trabalho e Emprego, Presidência Pro Tempore Brasileira - PPTB 2015 (Disponível em: <[www.trabaja.gov.ar/downloads/otros/170715\\_brasilia\\_declaracion.pdf](http://www.trabaja.gov.ar/downloads/otros/170715_brasilia_declaracion.pdf)>.)

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Funcionavam oito comissões temáticas: 1) Relações individuais de trabalho, 2) Relações coletivas de trabalho, 3) Emprego e migrações, 4) Formação profissional, 5) Saúde e segurança no trabalho, 6) Seguridade social, 7) Setores específicos, 8) Convênios internacionais e Direitos Fundamentais.

<sup>88</sup> Baseiam-se nisto aqueles que veem neste Subgrupo uma «mini OIT», visão amplamente questionada pelos especialistas por não corresponder exatamente à dinâmica de ambos os organismos.

<sup>89</sup> Gerardo Corres, chefe de Assuntos Regionais e Multilaterais da Direção de Assuntos Internacionais, coordenador alterno ao SGT 10, delegado governamental à Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL pela Argentina. Entrevistado em 17/9/2014.

institucional do bloco e a ampliação de objetivos levaram, no referente a este Subgrupo, a uma nova mudança de denominação, passando a chamar-se SGT 10 de Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (nome que mantém até a atualidade pela GMC/RES. N.º 20/95) e de sua metodologia de trabalho. Suas comissões foram reorganizadas para obter maior flexibilidade e agilidade de trabalho<sup>90</sup> que, além de fazer pesquisa, análise e diagnósticos (como vinham fazendo até esse então), se complementariam com trabalho mais técnico e operacional em temas específicos que nutrissem o GMC de insumos concretos (Ferreira, 2002).

A crescente ampliação de sua agenda e, particularmente, do trabalho técnico levou para inícios da década de 2000 o reconhecimento da necessidade de rever a mecânica de trabalho e de avançar em direção a uma agenda mais estrita, voltada à execução de políticas estratégicas alcançadas por consenso, bem como de propiciar uma maior articulação dos organismos sócio-laborais em uma «rede de organismos sócio-laborais», exigências impulsionadas principalmente a partir do setor sindical (Godio, 2004).

Atualmente, o Subgrupo opera através da implementação de planos regionais com participação tripartite, onde se põem em prática os princípios jurídicos da Declaração Sócio-laboral: Plano Regional de Inspeção do Trabalho; Trabalho Infantil; Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Livre Circulação de Trabalhadores; Plano de ação para Facilitar a Mobilidade de Trabalhadores; Plano de Higiene e Segurança no Trabalho.

Todos os entrevistados destacam como característica principal respeitante à metodologia de participação nesta instância o fato de ser «um órgão de natureza intergovernamental onde juridicamente decidem os governos, com participação de fato das organizações representantes dos empregadores e trabalhadores».<sup>91</sup> Destaca-se, adicionalmente, o fato de ser um espaço que não só incorporou formalmente novos atores sociais ao MERCOSUL —empresários e trabalhadores—, mas também por fazê-lo com os ministros de Trabalho e demais funcionários da área trabalhista que haviam sido excluídos dos órgãos decisórios, quase monopolizados por funcionários das áreas econômicas, bancos centrais e das chancelarias.

### **5.2.1.2. Comissão Sócio-laboral do MERCOSUL (CSLM)**

A Comissão Sócio-laboral foi criada no ano de 1999 pela Resolução GMC N.º 15/99, como órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum. Caracteriza-se por ser de natureza tripartite e igualitária e ter um caráter promocional e não sancionatório. Seu principal objetivo é incentivar e acompanhar a aplicação da Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL.<sup>92</sup>

A Comissão conta com uma instância regional e seções nacionais, com o objetivo de incentivar e acompanhar a aplicação da Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL. Ambas as instâncias possuem regulamento interno de funcionamento homologado pelo GMC (GMC/RES. N.º 12/00).<sup>93</sup>

Até a entrada de novos membros no bloco, a Comissão Sócio-laboral estava composta por doze membros titulares, cabendo três a cada Estado Parte, os que pertencem respectivamente aos setores governamental, empregador e trabalhador. Para cada titular há um membro alterno. Os membros titulares e alternos do setor governamental são designados pelos governos. Os membros titulares e alternos dos setores trabalhador e empregador são designados pelas respectivas organizações mais representativas de cada Estado, de acordo com suas práticas nacionais.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> As oito comissões existentes até então se reorganizaram em três comissões temáticas: 1) Relações laborais, 2) Emprego, migrações e formação profissional, e 3) Saúde no trabalho e seguridade social.

<sup>91</sup> Gerardo Corres, chefe de Assuntos Regionais e Multilaterais; coordenador alterno do SGT 10; delegado Governamental da Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL pela Argentina. Entrevista realizada em 17/9/2015.

<sup>92</sup> Enquanto órgão tripartite é único no mundo, tendo em vista que a OIT —única organização comparável— não é regional mas sim internacional, e que existem diferenças de funcionamento entre ambas. A Declaração e este mecanismo de seguimento não podem ser invocados nem utilizados para outros fins que não estejam nela previstos, estando vedada em particular sua aplicação a questões comerciais, econômicas e financeiras.

<sup>93</sup> O Regulamento Interno da Comissão Sócio-laboral/Seção Regional prevê o estabelecimento de regulamentos internos para suas Seções Nacionais. Aprovado pela Resolução N.º 85/00, determina que as mesmas são organismos tripartites, auxiliares da CSL, com caráter promocional e não sancionador, cujo objetivo é incentivar e acompanhar a aplicação da Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL no âmbito de seus respectivos países. Por último, as Seções Nacionais estão compostas pelos membros que integram a Comissão Regional.

<sup>94</sup> Na atualidade, a Venezuela não participa de forma plena e a Bolívia participa neste e nos órgãos sócio-laborais restantes com voz, mas sem voto.

A Comissão Sócio-laboral tem as seguintes atribuições e responsabilidades: examinar, comentar, e canalizar as memórias anuais preparadas pelos Estados; formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a incentivar a aplicação e o cumprimento da Declaração; examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento das disposições contidas na Declaração; examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos quando couber; elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração, e examinar e instruir as propostas de modificação do texto da Declaração.<sup>95</sup> Funciona sob a direção de uma coordenação tripartite rotativa, composta por três membros titulares que representam os respectivos setores governamental, empregador e trabalhador do Estado Parte em exercício da PPT do MERCOSUL.<sup>96</sup>

É responsabilidade dos Estados elaborar as Memórias Anuais sobre o cumprimento dos direitos estabelecidos na Declaração Sócio-laboral. Esta tarefa se realiza de forma tripartite em cada país; depois, é no órgão regional onde finalmente se decide que tipo de medidas se adotam para o real cumprimento dos direitos trabalhistas.<sup>97</sup> Para a formulação de planos, programas de ação e recomendações tendentes a promover a aplicação e o cumprimento da Declaração, a Comissão considera as propostas das comissões nacionais e de outros organismos do MERCOSUL, emitindo o relatório pertinente sobre a questão, que é elevado ao GMC.

A Comissão celebra duas reuniões ordinárias por ano, reservadas aos membros titulares e alternos que a compõem e no máximo dois assessores por membro titular. Podem participar das reuniões convidados especiais para expor temas de interesse da Comissão, desde que exista consenso entre todos os membros.<sup>98</sup> De acordo com o Regulamento Interno vigente, o quórum mínimo requerido para realizar as reuniões é de sete integrantes da Comissão, devendo estar presentes dois representantes por cada setor. O consenso se obtém com 12 votos, à razão de um por cada Estado e setor.<sup>99</sup> Esta questão está sendo revisada na proposta de um novo regulamento interno.

A partir das consultas e entrevistas realizadas para a elaboração deste estudo, observa-se que a CSL requer mecanismos decisórios mais ágeis. 100 Em geral, identificam-se dificuldades para gerar os consensos necessários para seu funcionamento, que poderiam ser superadas, por exemplo, através do estabelecimento de diferentes graus de acordo conforme os temas a tratar —diferenciando, por caso, os requeridos para a elaboração da memória anual, daqueles correspondentes a projetos de resoluções.<sup>101</sup>

Com relação à participação social, destaca-se o fato de que a Comissão Sócio-laboral trabalha por setores. Como sustenta um dos entrevistados, «Procura suprir a representação por

<sup>95</sup> Entre outras atribuições estão: empossar os membros integrantes da Coordenação Tripartite Pro Tempore; estabelecer anualmente o calendário e a agenda de trabalho de suas reuniões; definir o calendário para a elaboração e apresentação das memórias anuais; organizar, quando couber, em coordenação com a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, os serviços logísticos e administrativos a fim de alcançar o cumprimento das competências atribuídas; esclarecer as dúvidas relativas à aplicação de seu regulamento interno e dos das Comissões Nacionais; revisar tais regulamentos e submetê-los ao GMC; criar grupos de trabalho em seu seio para a realização de tarefas específicas que sejam solicitadas e por tempo determinado; definir e administrar as receitas e despesas que lhe corresponderem e estabelecer as formas e mecanismos de canalização dos assuntos de sua competência que não estiverem previstos neste regulamento.

<sup>96</sup> Entre suas atribuições estão: convocar, organizar e presidir as reuniões que se realizarem durante o período de exercício de seu mandato; confeccionar a agenda de trabalho das reuniões e submetê-la, conjuntamente com a documentação a ser considerada na ordem do dia e com uma antecipação de 30 dias, aos membros da Comissão para seus comentários; supervisionar as atividades administrativas e organizar todos os aspectos necessários para um correto desenvolvimento das reuniões; elaborar e canalizar ao GMC e à SM as atas, relatórios, documentos ou recomendações adotados pela Comissão; desempenhar as demais funções que a Comissão lhe confere expressamente.

<sup>97</sup> As Memórias Anuais elevadas à Comissão devem ser acompanhadas das considerações realizadas a estas por todos os setores.

<sup>98</sup> Podem ser realizadas reuniões extraordinárias quando assim for indicado pelo GMC. Também podem ser solicitadas por uma Seção Nacional ou pela maioria absoluta de um setor, devendo constar na solicitação o tema da convocatória.

<sup>99</sup> Imediatamente depois de finalizada a reunião, a Coordenação comunica os assuntos adotados aos membros ausentes, que têm 15 dias para apresentar suas objeções totais ou parciais. Não havendo manifestação nesse prazo, considera-se o texto acordado na reunião como adotado por consenso dos três setores. Os votos positivos e as abstenções de todos os membros se consideram como consenso.

<sup>100</sup> De acordo com o manifestado nas entrevistas realizadas, diferentemente do FCEs, onde o setor empregador comparece para negociar em termos políticos e supondo um diálogo social, na CSL sua representação é exercida por advogados trabalhistas que tendem a atuar como se tratasse de uma paritária, em geral com menor disposição para obter consensos, freando e reduzindo direitos do setor trabalhador.

<sup>101</sup> Sugerido por Marisa Vadaugna Varela e Paula Egea, assessoras da Área mercosul da Direção de Assuntos Internacionais do Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridad Social (Argentina). Entrevistadas no dia 12/4/2016.

país dos trabalhadores, empregadores e governos, e trabalha por setores: setor governo, setor trabalhador e setor empresário. É o início de uma política de regionalização. Embora os órgãos do MERCOSUL sejam intergovernamentais, é a primeira possibilidade de falar de setores regionais com identidade própria, suprindo, com isto, as deficiências dos países que têm um menor desenvolvimento sindical».<sup>102</sup>

### **5.2.1.3. Grupo de Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (Ganemple)**

O Grupo de Alto Nível foi criado em 16 de dezembro de 2004 com o objetivo de elaborar as bases conceituais, metodológicas e operacionais para a implementação da Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (CMC/DEC. N.º 46/04). Está integrado pelos ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, industriais, trabalhistas e sociais dos Estados Partes, e os pontos focais em cada país são os ministérios de Trabalho, responsáveis pela coordenação das duas instâncias previstas (nacional e regional).

O art. 2 da norma de criação prevê a participação «... das organizações econômicas e sociais que integram as seções nacionais do Foro Consultivo Econômico e Social e da Comissão Sócio-laboral do MERCOSUL ». Tal participação se manifesta em três etapas:

**deliberativa:** os representantes das organizações econômicas e sociais que integram as Seções Nacionais do FCS e da Comissão Sócio-laboral do MERCOSUL têm intervenção plena na elaboração das propostas;

**decisória:** os membros governamentais adotarão as decisões correspondentes sobre as propostas realizadas;

**plenária:** os atores sociais podem manifestar suas opiniões a respeito das decisões governamentais. Em caso de observância às decisões, estas deverão ser ratificadas; do contrário, deverão ser modificadas.

O Ganemple possui dois níveis de atuação: um regional, cuja função substancial é estabelecer diretrizes regionais, e outro nacional, vinculado às políticas de emprego que os países devem desenvolver a partir de Planos Nacionais elaborados em concordância com as diretrizes regionais. Ambas as instâncias serão coordenadas pelos ministérios de Trabalho. Isto implica a articulação entre as seguintes etapas: em primeiro lugar, o Ganemple formulará a Estratégia Regional de Emprego e das diretrizes regionais, e a submeterá à aprovação do CMC; em segundo lugar, os governos, com a participação das Seções Nacionais do Ganemple, elaborarão planos nacionais, levando em consideração as diretrizes regionais e articulando-as com o nível nacional; e finalmente, o Ganemple fará o seguimento regional da estratégia de crescimento do emprego, tanto no nível regional como no nacional, contando para isso com a assistência técnica do Observatório de Mercado de Trabalho do MERCOSUL (OMTM).

Nessa mesma proposta, faz-se outra menção da participação social ao considerar que as diretrizes regionais, às que se ajustam os Planos Nacionais, deverão «... requerer a participação institucionalizada dos atores sociais» (ponto 4.B). É importante destacar que uma característica diferencial da participação social no Ganemple e nos órgãos sócio-laborais do MERCOSUL em geral, refere-se ao tipo de atores. Não se faz uma apelação do Ganemple à sociedade civil, ONG ou movimentos sociais, mas sim aparecem conceptualmente integradas as organizações econômicas e sociais e, mais especificamente, aquelas vinculadas aos trabalhadores e empregadores.

Diversos trabalhos acadêmicos avaliam positivamente a concepção integral presente na criação deste âmbito do MERCOSUL. O estudo da Associação Latino-americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento (2009) sustenta que na gênese do Ganemple «parte-se de um enfoque integral no que se relacionam as políticas econômicas, comerciais, migratórias, educativas e de previdência social...». A avaliação positiva se vincula com o fato de que a estratégia relaciona e integra as políticas econômicas, comerciais, migratórias, educativas e de previdência social com a criação de emprego de qualidade (Alemany, 2006). Da mesma forma é destacado pelo relatório que contém as conclusões da 1ª Oficina Regional organizada pela UPS em 2014, ao salientar que «... não há integração regional sem abordar os problemas sociais, culturais, políticos e econômicos de forma articulada e integral».

<sup>102</sup> Gerardo Corres, entrevista do dia 17/9/2015, citada.

Contudo diversos fatores confluem para que o Ganemple não tenha tido na prática um desenvolvimento satisfatório na construção de políticas regionais para o crescimento do emprego. Um primeiro fator se vincula com as diversas concepções que têm os países que formam o MERCOSUL a respeito de qual é o âmbito que deve se privilegiar na temática do trabalho. Esta situação se traduz, como expressa Gerardo Corres, em que «enquanto alguns sistemas de integração no mundo identificam e privilegiam os interesses regionais sobre os interesses nacionais, no MERCOSUL é difícil porque não temos interesses regionais claros para gerar um interesse supranacional distinto, uma identidade regional que identifique o bloco e o leve a tomar medidas nos diferentes países em benefício de um objetivo regional».<sup>103</sup>

Portela de Castro (2007) expressa que as organizações sindicais nacionais ainda não deram prioridade ao MERCOSUL em suas agendas, e embora seja compreensível que isto ocorra em setores pouco afetados pelo processo de integração, como os serviços públicos ou aqueles voltados aos mercados internos, não é assim quando se trata de setores mais internacionalizados «... que integram cadeias de valores globalizadas e com forte presença na região, liderados em geral por empresas multinacionais» (13). Neste último caso há uma distância entre a prática nacional e a prática regional dos sindicatos. E cita o exemplo «... dos sindicatos que têm representantes nos comitês globais de trabalhadores de empresas como Mercedes, Volkswagen, Telefônica ou Arcelor, mas que não tomaram a iniciativa de organizar comitês na região» (13). Um segundo aspecto se vincula com a fortaleza do Ganemple mencionada anteriormente por entender a integração como produto de políticas articuladas e integradas. Isto levou a norma a prever sua conformação com diversos ministérios dos Estados Partes, apesar de que na prática exista a dificuldade de alguns países para construir equipes de participação institucional interdisciplinares com funcionários de hierarquia.

No entanto estes fatores não invalidam a avaliação positiva que encontramos nos fundamentos teóricos de sua criação, que constitui um bom enquadramento para que os diversos atores sejam capazes de gerar no futuro diretrizes regionais que se traduzam em planos nacionais de crescimento do emprego nos países que conformam o MERCOSUL.

#### 5.2.1.4. Observatório do Mercado de Trabalho (OMTM)

O Observatório do Mercado de Trabalho é um órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum criado pela Resolução GMC N.º 45/08. Constitui um órgão técnico permanente, de informação e consulta sobre os temas relacionados com o mercado de trabalho. Seu caráter é público e de gestão, a cargo do setor governamental, com participação tripartite (governo, empresários e trabalhadores). Está integrado pelas seções nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. A coordenação é responsabilidade dos ministérios de Trabalho de cada país ou do organismo responsável pelas políticas trabalhistas do Estado Parte.<sup>104</sup>

O Observatório surgiu da necessidade de fazer o seguimento da conjuntura do mercado de trabalho no âmbito do MERCOSUL. Seu objetivo é prestar assistência aos governos e atores sociais na formulação de políticas públicas adequadas à realidade trabalhista dos Estados Partes e ao curso do processo de integração regional. Teve sua origem no final do ano de 1996 a partir da Resolução do GMC N.º 115/96, que introduziu o objetivo de criar o Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL (OMTM) como parte da Pauta Negociadora Prioritária do Subgrupo de Trabalho N.º 10. Em virtude disso, foi constituído no âmbito deste Subgrupo de Trabalho —mais especificamente, na Comissão de emprego, formação profissional e migrações— como um espaço de tratamento permanente das questões relacionadas ao emprego e ao mercado de trabalho no âmbito do MERCOSUL.

O desenho Institucional do OMTM<sup>105</sup> estabelecido em 1999 contemplou um Conselho Gestor e uma Secretaria Técnico-Executiva. O Conselho Gestor constitui o âmbito de decisão de natureza tripartite e paritária, integrado por três representantes por Estado Parte do MERCOSUL (um representante por setor e por país), indicados por seus respectivos setores e designados pelas Seções Nacionais, com as seguintes competências: estabelecer periodicamente as prioridades e ações do Observatório, tomando como base as indicações do SGT 10;

<sup>103</sup> Entrevista do dia 17/9/2015, citada.

<sup>104</sup> Disponível em: <<http://www.observatorio.net/es/ContenidoQuienes.aspx>>.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

impor em seus cargos os integrantes da Secretaria Técnico-Executiva; elaborar planos de trabalho e de custos necessários para a implementação das atividades técnicas; identificar e estabelecer as diferentes formas de cooperação e intercâmbio com instituições públicas e privadas que atuam em áreas de interesse para o mercado de trabalho no âmbito do MERCOSUL e fora deste; levar ao conhecimento do SGT 10 trabalhos e realizações do Observatório; identificar as informações produzidas pelas comissões temáticas do Subgrupo de Trabalho e demais Subgrupos do GMC, se assim for indicado pelo SGT 10; sugerir anualmente o país que exercerá as funções de coordenação da Secretaria Técnica e seu plano de atividades e exercer outras funções, dentro de seu âmbito de competência, derivadas das decisões do SGT 10.

A Secretaria Técnico-Executiva é a que cumpre funções de coordenação e execução técnico-administrativa e está integrada por um representante do Estado parte do MERCOSUL designado pela respectiva Seção Nacional do SGT 10. Cada integrante dessa seção poderá ser assessorado por técnicos dos diferentes setores que compõem o Observatório. Entre suas competências estão: fazer executar os planos de trabalho aprovados pelo Conselho Gestor; definir os procedimentos metodológicos a serem adotados nos trabalhos encomendados pelo Conselho Gestor; sistematizar e colocar à disposição as informações e estudos relevantes sobre o mercado de trabalho; implementar os meios adequados para o intercâmbio e a difusão de informações, estudos e propostas relacionadas com a área de atendimento do Observatório.

Desde esta primeira até a última reunião com esta estrutura institucional, realizada no Rio de Janeiro no dia 21 de outubro de 2008, o OMTM desenvolveu diversos trabalhos conjuntos entre os que se destacam os boletins de conjunturas, os seminários regionais e a criação da página web do OMTM.<sup>106</sup> Esta estrutura teve dificuldades de diversas naturezas para poder se manter. A falta de continuidade na participação de algumas das áreas integrantes do OMTM e a disparidade de disponibilidade de recursos humanos e materiais para sustentar os planos de trabalho constituíram causas fundamentais que levaram a uma fase de estancamento no desenvolvimento do Observatório.<sup>107</sup>

No ano de 2006, quando aprovou-se a “Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego” (EMCE - por CMC/DEC. N.º 04/06), foi atribuída ao Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL a função de assessoria técnica do Ganemple durante uma primeira etapa. Mais especificamente, esta Decisão estabeleceu que a implementação da EMCE seria instrumentada através do fortalecimento e reformulação do OMTM, sob a coordenação das áreas pertinentes dos ministérios de Trabalho dos Estados Partes. Em virtude deste mandato, foi necessário proceder à hierarquização do OMTM, ampliando seus objetivos e reformulando sua natureza e funções, a fim de possibilitar a implementação da EMCE. Finalmente, em novembro de 2008, o Grupo Mercado Comum hierarquizou o Observatório, colocando-o sob a dependência do GMC (GMC/RES. N.º 45/08). A partir deste momento adota sua estrutura atual e a nova localização no organograma MERCOSUL como órgão auxiliar do GMC.

De acordo com esta Resolução, o objetivo central do Observatório é fornecer aos Estados Partes elementos que contribuam para o processo de tomada de decisões que se referem às políticas de emprego, trabalho e salários. Sua principal função é facilitar a tomada de decisões referentes ao mercado de trabalho, estimulando a produção, coleta, análise e difusão de informação sobre o mercado de trabalho no MERCOSUL, considerando-se como tais, entre outras, as que se referem ao emprego, às migrações trabalhistas, à formação profissional, à seguridade social, às normas regulatórias dos mercados de trabalho e às políticas e programas públicos que tratem destas áreas temáticas.<sup>108</sup>

Entre suas funções estão:

- a. consolidar e sistematizar as informações produzidas no âmbito do MERCOSUL, assim como nas instituições e agências públicas e privadas que realizem pesquisas e levantamentos sobre temas associados à EMCE e ao Subgrupo de Trabalho N.º 10;

<sup>106</sup> Disponível em: <[www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)>.

<sup>107</sup> Não foi possível oferecer informações atualizadas sobre os indicadores incluídos na página web dado que as seções nacionais dos Observatórios de cada país não conseguiram encontrar um mecanismo que pudesse sustentar este empreendimento.

<sup>108</sup> Disponível em: <<http://www.observatorio.net/es/ContenidoQuienes.aspx>>.

- b.** desenvolver e fomentar pesquisas, levantamentos e análises relativos aos temas solicitados pelo Ganemple e pelo SGT 10, a fim de permitir a elaboração de diagnósticos, propostas técnicas e diretrizes regionais e Planos Nacionais de Emprego (PNE);
- c.** assessorar os Estados Partes, quando for solicitado, na elaboração dos PNE e na identificação de indicadores de monitoramento e seguimento de metas nos âmbitos nacional e do MERCOSUL;
- d.** avaliar e monitorar o cumprimento das diretrizes da Estratégia de Crescimento do Emprego para o MERCOSUL;
- e.** elaborar, quando solicitado, propostas de reformulação das diretrizes da EMCE e sugestões relativas aos PNE;
- f.** criar, manter e divulgar bancos de dados comparáveis sobre as temáticas de trabalho e de políticas públicas de emprego, colocando-as à disposição do Ganemple, do SGT 10 e demais órgãos sócio-laborais;
- g.** criar mecanismos de articulação permanente com instituições produtoras de informações relacionadas aos objetivos do OMTM, por solicitação do SGT 10 ou do Ganemple;
- h.** fornecer aos setores públicos e privados o acesso aos estudos e informações relacionados às temáticas de emprego, trabalho e salários e às políticas públicas trabalhistas, desde que exista autorização expressa dos Estados Partes.

Quanto a sua composição, está integrado por um representante governamental titular e um alterno por cada Estado Parte, provenientes dos ministérios ou organismos nacionais responsáveis pelas políticas trabalhistas. Em suas reuniões participam como observadores com direito a voz representantes de outras áreas de governo, das organizações de trabalhadores e das organizações de empregadores de cada Estado Parte.<sup>109</sup>

De acordo com o diagnóstico da situação do OMTM apresentado pela seção governamental da Argentina na X Reunião Extraordinária do Observatório<sup>110</sup> —e compartilhadas suas conclusões pelas delegações restantes—, destaca-se que, embora nos últimos anos tenha sido possível desenvolver numerosas atividades e produtos regionais, foram detectadas sérias dificuldades operacionais e institucionais. Considera-se que a situação parcialmente operacional em que se encontra o Observatório deve-se, por um lado, à debilidade das seções nacionais que o integram e, por outro, à falta de organização interna deste organismo. Estas dificuldades se relacionam com a baixa participação nas seções nacionais e com a escassa inter-relação com os órgãos sócio-laborais restantes, entre eles o Ganemple, órgão a quem o OMTM deve assessorar e assistir.

Por último, é interessante registrar comentários e recomendações provenientes de representantes dos setores governamental e sindical a respeito do desempenho dos órgãos sócio-laborais, que afetam —direta e indiretamente— a qualidade e os alcances da participação social nestes:

- » necessidade de desenvolver uma visão macrorregional, uma perspectiva estratégica compartilhada;
- » não subordinar os níveis de participação às orientações políticas, econômicas e sociais dos governos;
- » melhorar a coordenação entre os órgãos sócio-laborais, corrigindo os métodos implementados até o momento;
- » melhorar a articulação com os órgãos restantes do bloco;
- » diferenciar entre o político e o técnico, preparando corpos técnicos interdisciplinares aptos para resolver problemas de natureza política;
- » aprofundar os esforços destinados à formação e capacitação tanto dos representantes governamentais como dos atores sociais. Isto inclui tanto a perícia técnica como a sensibilidade para recolher e expressar necessidades da sociedade.

<sup>109</sup> As reuniões regionais, em que participam os responsáveis governamentais dos ministérios de trabalho e os representantes dos atores sociais (empregadores e trabalhadores), são realizadas semestralmente no âmbito das reuniões dos órgãos sócio-laborais no país que tem a PPT do MERCOSUL.

<sup>110</sup> MERCOSUL/SGT 10/ATA N.º 01/2014. Constam as propostas para o fortalecimento do Observatório, sua reorganização interna e redefinição de atividades.

## 5.2.2.

### Reuniões Especializadas

#### 5.2.2.1. Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF)

Existe consenso entre analistas, funcionários/as e atores sociais em reconhecer a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) como um dos espaços mais dinâmicos do MERCOSUL, e modelo em termos de sua metodologia de trabalho e alcances da participação social em seu seio. «Transformou-se em um âmbito de discussão e geração de políticas para o setor, de integração solidária e participativa, que aproxima as populações rurais e assume o desafio de superar as assimetrias. Trata-se de uma experiência singular no contexto regional, já que se baseia no diálogo político entre representantes dos governos e da sociedade civil na construção de iniciativas e posições a partir da sinergia entre os espaços nacionais e o espaço regional, assim como na valorização do intercâmbio e da reflexão conjunta» (UPS MERCOSUL, 2014:86).

#### Condições de surgimento da REAF e análise em torno da sua natureza

A agricultura foi contemplada na agenda de trabalho do MERCOSUL desde seu início, com a criação do Subgrupo de Trabalho N.º 8 «Agricultura» (1991) e da Reunião de Ministros de Agricultura —RMA— (1992). Contudo «... não se criaram espaços que estivessem dirigidos a atender os problemas do setor agrícola-pecuário como um todo, levando-se em conta apenas a porção do setor que se considerava central para a inserção de nossos países no mundo: a agricultura em grande escala, concentrada e latifundiária, intensiva no uso de tecnologias e, fundamentalmente, orientada para o comércio internacional de matérias-primas. No entanto a agricultura em pequena escala ou agricultura familiar, alheia a esses modos de produção e a esses canais de participação e comercialização, além de não ter sido levada em conta, foi prejudicada de modo geral pelas políticas adotadas no seio do bloco» (González, 2012:4).

A criação da REAF, no ano de 2004, completou a institucionalidade vinculada a este setor com a inclusão dos setores não contemplados até então e o tratamento de suas problemáticas específicas.

A literatura especializada identifica três etapas em sua evolução. A primeira, vinculada à fase preparatória e fundacional da Reunião; um segundo momento associado à criação da Secretaria Técnica e, finalmente, um terceiro trecho iniciado a partir da criação do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL.

A criação da REAF é o resultado de um longo caminho de trabalho conjunto de atores públicos e privados que se remete aos primeiros anos do MERCOSUL. Desde 1994, os agricultores familiares da região coincidiram na necessidade de gerar um âmbito permanente de diálogo que tivesse como eixo central a reflexão sobre os avanços da integração e seu impacto sobre a agricultura familiar. Esse âmbito foi a Confederação de Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL Ampliado (Coprofam), formada a partir de organizações representativas dos agricultores familiares camponeses da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Programa Regional FIDA-MERCOSUL-CLAEH, 2013, REAF, 2010).<sup>111</sup>

Como sustenta Lautaro Viscay, atual secretário técnico da REAF, esta Reunião se caracteriza por ter partido de um nível onde a participação dos movimentos e organizações sociais aconteceu desde antes de sua origem. «A participação social é constitutiva da Reunião. A REAF nasce, gera-se como inquietude dentro do bloco a partir da própria demanda das organizações, neste caso da Coprofam. Ou seja, quem tensiona para que exista um espaço formal de debate, de discussão, de participação da agricultura familiar no bloco são os próprios movimentos e, como consequência disso, já desde o momento de sua criação passa a ser legitimada como um espaço de diálogo político, o que permitiu, cada vez mais, construir novos acordos, novas maneiras de organizar o trabalho de diálogo político e de tomada de decisões. Constitui um ponto de partida distinto, diferenciado de outros espaços do MERCOSUL.» (2015).<sup>112</sup>

<sup>111</sup> A Coprofam atualmente está formada por 12 organizações de caráter nacional da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai e representa, no âmbito do MERCOSUL ampliado, 125 organizações de segundo nível (confederações, federações), cinco mil organizações de base (sindicatos, associações e outras agremiações) e trinta e cinco milhões de trabalhadores rurais, agricultores familiares, camponeses e indígenas (Coprofam, site da web).

<sup>112</sup> Lautaro Viscay, secretário técnico da reaf, entrevistado no dia 9/9/2015.

É preciso destacar a existência e incidência do Programa Regional FIDA-MERCOSUL. Tal como apresentam as publicações do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o contexto de políticas neoliberais dos anos 90 e a orientação do processo de integração regional dentro da filosofia do regionalismo aberto levaram o FIDA a adotar a decisão de promover a criação de uma Unidade de Coordenação Regional FIDA-MERCOSUL (UCR-FM), com o fim de apoiar a institucionalização de políticas de desenvolvimento rural e redução da pobreza na região.

Este Programa Regional se originou em um seminário desenvolvido em 1997 em Montevideu, denominado «Combate à pobreza com regras de mercado». O seminário foi convocado pelo FIDA e pelo Governo do Uruguai, através de sua Chancelaria, e envolveu as mais altas autoridades com as que tal instituição se vinculava para a formulação e implementação de seus projetos. Entre as conclusões do encontro destaca-se que: «Nos países da região é necessário promover políticas de desenvolvimento rural convergentes com o processo de integração de mercado para modificar a situação descrita, e para isso os governos podem trabalhar junto com o FIDA».

Os governos decidiram criar, no âmbito de seus ministérios de Agricultura e dentro do ordenamento jurídico do MERCOSUL, uma Unidade de Coordenação Regional (UCR) para todas aquelas políticas públicas de investimento nos territórios rurais, tanto em matéria de infraestrutura como de desenvolvimento de capacidades sociais e humanas, produtivas e técnicas. Para isso se propuseram solicitar ao FIDA uma doação de caráter regional (Programa Regional FIDA-MERCOSUL-CLAEH: 2013).<sup>113</sup>

Esta experiência de mobilização e trabalho, somada às mudanças operadas no cenário político regional até o ano de 2003, permitiu encontrar um espaço para a articulação e coordenação de ações entre os governos e as organizações sociais, encaminhadas para reconhecer o papel central da agricultura familiar como ator econômico no contexto regional. Nesse ano, coincidentemente com a Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, o Programa FIDA-MERCOSUL e a Coprofam organizaram um seminário em Montevideu sobre «... a agricultura familiar e sua incidência no desenvolvimento equilibrado dos territórios rurais, no combate à pobreza e na segurança alimentar». Deste seminário surgiu a Carta de Montevideu, que foi apresentada pelos dirigentes sociais da agricultura familiar aos chanceleres do bloco durante a Cúpula de Presidentes. Neste documento se solicita ao CMC a criação de um grupo ad hoc para que proponha uma agenda de uma política diferencial para a agricultura familiar.

Em um contexto de reorientação da política exterior do governo brasileiro, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) conjuntamente com o Ministério de Relações Exteriores apresentaram ao GMC a proposta de criação da REAF «... com a intenção de incluir a produção familiar no processo de integração regional por meio do fortalecimento das políticas públicas e da geração de renda pela facilitação do comércio dos produtos da agricultura familiar» (REAF, 2006:16). Com base em tal proposta, no ano seguinte, o Grupo Mercado Comum criou a Reunião especializada de Agricultura Familiar pela Resolução GMC N.º 11/04.

### **O funcionamento da REAF. Aspectos normativos e análises de dinâmicas**

A REAF tem como objetivos principais fortalecer as políticas públicas para o setor, promover o comércio dos produtos da agricultura familiar e facilitar sua comercialização. Para cumprir estas funções desenvolve uma agenda referida a políticas públicas orientadas à agricultura familiar e se dispõe a realizar pelo menos uma reunião por semestre, sob a presidência pro tempore (PPT) de cada um dos Estados Partes.

De acordo com seu Regulamento Interno de funcionamento (REAF/ATA N.º 01/04),<sup>114</sup> esta Reunião organiza todas as tarefas a partir de seções nacionais. Nestas, cada Estado Parte

<sup>113</sup> O FIDA trabalhou com as Chancelarias dos quatro Estados Partes do MERCOSUL e seus dois Associados (Bolívia e Chile) durante os anos de 1999 e 2000 para acordar uma doação ao MERCOSUL a ser executada em delegação por parte dos ministérios de Agricultura, e que teve por objetivo criar a Unidade de Coordenação Regional para as Políticas Públicas de combate às causas geradoras da pobreza rural, políticas para o desenvolvimento rural e de estímulo para a pequena agricultura (agricultura familiar e agricultura camponesa). Cada um dos governos aprovou o Programa e encomendou à PPT do momento (Argentina) a implementação da UCR FIDA-MERCOSUL, em setembro de 2000.

<sup>114</sup> Regulamento não homologado pelo GMC.

deve assegurar a participação de representantes da sociedade civil (art. 3). Nas reuniões da REAF, as delegações de cada Estado estão integradas por representantes governamentais e da «sociedade civil». Esta última participa das deliberações, ficando a fase decisória da Reunião reservada para a participação dos delegados governamentais de cada Estado Parte. Também, indica-se que a sociedade civil está integrada por aquelas organizações representativas de todo o espectro da agricultura familiar, de acordo com o determinado internamente em cada Estado Parte pelas respectivas seções nacionais. As organizações sociais participam colaborando com ideias, propostas e projetos relacionados à agricultura familiar, contribuindo para o aperfeiçoamento dos trabalhos da Reunião. Cada Estado Parte deve promover e facilitar, em sua respectiva Seção Nacional, a participação de representantes da sociedade civil de nível regional e nacional (art. 9).

Para o exercício de suas atividades, a Reunião Especializada pode contar com o assessoramento de associações regionais legalmente reconhecidas, que tenham como objetivo temas relacionados à agricultura familiar em áreas relativas aos objetivos e princípios do MERCOSUL (art. 10).<sup>115</sup>

Desta forma se configura um traço central da REAF: realizar sessões em todas as suas instâncias com a participação plena dos representantes da agricultura familiar como parte integral das delegações oficiais dos diferentes Estados. Ou seja, as organizações sociais da agricultura familiar sempre participam, tanto em instâncias nacionais como regionais. Esta participação se torna efetiva e cria as condições para o que é reconhecido como outro traço característico desta Reunião: constituir um espaço de diálogo político entre organizações sociais e funcionários governamentais, a partir do qual a agenda de trabalho é pautada por consenso e na qual a participação social é ampla e tem influência real em sua definição.

Para o tratamento técnico dos temas da agenda, foram se instituindo grupos temáticos formados por delegados oficiais e membros de organizações sociais das seções nacionais. São estruturas essenciais para o diálogo político e a busca de consensos e acordos, informações, geração e acumulação técnica. Operam ao longo das seções nacionais com o fim de permitir que o trabalho técnico de aprofundamento da informação e sua sistematização sejam levados às reuniões preparatórias e se traduzam em recomendações e outros documentos nas reuniões plenárias (González, 2014). Seu funcionamento é prévio a cada instância plenária, já que aí se chega aos acordos básicos sobre os que se avançará no desenvolvimento da reunião. Neste sentido, são instâncias preparatórias, que se somam a outras instâncias como seminários ou oficinas, através dos quais se procura incluir a voz de todos os atores envolvidos na temática nos processos de tomada de decisão (REAF, 2006).<sup>116</sup>

Vale dizer que a REAF impôs uma cultura de trabalho própria materializada na forma de abordagem dos diferentes temas. Impulsiona-se, em geral, para cada um deles, uma sequência relativamente comum: inicia com sua incorporação no Plano de Trabalho Anual, uma apresentação aberta ao debate, em forma de seminário e seu posterior tratamento por parte do grupo técnico correspondente, do qual derivam propostas que constituem insumos para consolidar acordos no seio da REAF (REAF, 2010:23). Tal como destaca González (2014) e como surge de entrevistas realizadas, esta metodologia de trabalho favorece o distanciamento dos temas de conjuntura, normalmente abordados em nível nacional entre os governos e as organizações sociais. No âmbito de suas reuniões se privilegia o tratamento de enfoques de médio e longo prazo da problemática do setor e as políticas e instrumentos capazes de assentar bases políticas para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Desde o momento de sua criação conta com uma Secretaria Técnica. Isto foi possível graças à longa experiência anteriormente citada de trabalho conjunto, de articulação, coordenação e assistência permanente entre especialistas e movimentos e organizações camponesas que «... constituiu uma experiência acumulada que facilitou a lógica metodológica do diálogo político» (Viscay, 2015). Sua função principal é auxiliar os governos, as coordenações nacionais dos países, em um diálogo permanente com os movimentos e a diligência do mundo

<sup>115</sup> Também pode ser assistida por funcionários de outros organismos da Administração Pública e contar com a presença de representantes de organizações internacionais em caráter de observadores.

<sup>116</sup> Atualmente são seis os grupos temáticos: Políticas Fiduciárias, Acesso à Terra e Reforma Agrária; Facilitação de Comércio da Agricultura Familiar; Equidade de Gênero; Gestão de Risco e Mudanças Climáticas; Juventude Rural e de Registros de Agricultura Familiar.

camponês da agricultura familiar. Constitui o nexo entre os coordenadores nacionais e entre a REAF e a institucionalidade do MERCOSUL, gerando e facilitando com isso a continuidade de trabalho no período que transcorre entre as reuniões semestrais. Entre suas tarefas, estão as de ajudar na preparação das reuniões, elaborar documentos que possam contribuir para o diálogo político nos países e uma permanente tarefa contributiva a partir do mandato que os coordenadores nacionais dão a este espaço.

Uma peculiaridade do funcionamento desta Secretaria é que, desde que foi criada, as doações do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) —através do Programa FIDA-MERCOSUL— se destinaram a prestar os serviços de secretaria técnica a este órgão e a financiar uma parte substancial de suas atividades (reuniões formais, seminários e oficinas preparatórias, grupos temáticos). Como aparece reconhecido de forma reiterada nas publicações do FIDA, «... talvez o papel mais importante desempenhado pelo Programa FIDA-MERCOSUL nestes anos, a partir secretaria da REAF, tenha sido o de equilibrar as assimetrias entre os interlocutores no diálogo político e evitar que este se transforme em um monólogo legitimador do Estado, onde as organizações sociais da agricultura familiar tenham poucas possibilidades de incidir efetivamente no desenvolvimento de instrumentos e políticas e em suas demandas sobre recursos de investimento» (Programa Regional FIDA-MERCOSUL-CLAEH, 2013:6).

A criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF MERCOSUL), no ano de 2009 com implementação em 2013, outorgou financiamento dos próprios Estados, o que permitiu tornar própria a Secretaria Técnica, abrindo assim uma nova etapa de consolidação institucional e financeira da Reunião.<sup>117</sup> De acordo com seu Regulamento (MERCOSUL/CMC/DEC. N.o 06/09), o FAF é um instrumento de gestão financeira orientado a financiar programas e projetos de estímulo à agricultura familiar e permitir uma maior participação dos atores sociais em atividades sociais vinculadas ao tema.

Os Estados Associados (Chile, Colômbia, Peru e Equador) também podem participar no Fundo.<sup>118</sup> Novamente, nesta matéria existem peculiaridades. De acordo com o secretário técnico da REAF, é importante destacar que existiu participação social desde a construção da arquitetura do Fundo, o que contribuiu para dotá-lo de legitimidade social. «Além disso, nós prestamos contas também aos movimentos. Há um controle social sobre o Fundo sem que esteja regulamentado. Sustentamos na prática um controle social, uma revisão de contas sobre o FAF na própria REAF. Uma tarefa entre todos, o que vai lhe dando, novamente, mais legitimidade. O interessante é que os próprios movimentos pedem informações, auditorias, e tudo isso é muito positivo».<sup>119</sup>

A metodologia de trabalho sustentada no diálogo político foi um fator essencial para a incorporação na agenda de trabalho da REAF de temas que abarcam a enorme diversidade existente dentro de cada país e no conjunto do bloco. Contribui também para que a elaboração de propostas e recomendações incluía situações gerais e específicas das diversas realidades sociais, abordando as variáveis necessárias de forma e conteúdo com flexibilidade, de modo que se amplie o alcance do debate sobre a integração regional e os benefícios que ela pode produzir (FIDA, 2015). A instrumentação de tal diálogo constituiu um grande desafio e uma experiência de aprendizagem tanto para funcionários públicos como para organizações sociais. Em alguns casos, implicou superar relações que estavam caracterizadas pela desconfiança mútua e por intercâmbios limitados à concessão ou à negação de concessões —por parte de organismos governamentais— e reduzidos ao estritamente reivindicativo —por parte das organizações.

<sup>117</sup> Desde 2012 o programa regional do FIDA para o MERCOSUL e seu UCR passou ao CLAEH (Uruguai) e iniciou uma nova etapa, embora continue atendendo as necessidades da REAF que são complementares à existência de sua secretaria técnica e do cumprimento de suas atividades rotineiras (ambas cobertas pelo FAF). Também apoia governos e organizações de agricultura familiar em cada país, para a execução de seus projetos FIDA ou para a implementação de políticas derivadas do trabalho da REAF através de resoluções e decisões que o próprio bloco MERCOSUL assume atendendo suas recomendações (e que excede as possibilidades de atuação do FAF).

<sup>118</sup> O Fundo da Agricultura Familiar (FAF) está constituído pelas contribuições dos Estados Partes e pela renda financeira gerada pelo próprio Fundo. Pode também ser integrado por contribuições voluntárias dos Estados Partes, de terceiros países, de organismos e outras entidades, desde que sejam aprovados pelo Grupo Mercado Comum (GMC) por proposta da REAF. Pode ser utilizado tanto para financiar as iniciativas especificamente indicadas em seus Programas de Trabalho aprovados anualmente pelo GMC, como também para financiar projetos concretos não contemplados em tais Programas de Trabalho que sejam aprovados pelo GMC por solicitação da REAF.

<sup>119</sup> Viscay, entrevista citada.

### **5.2.2.2. Reunião Especializada de Cooperativas (RECM)**

A Reunião Especializada de Cooperativas (RECM) foi criada no ano de 2001 pela resolução do GMC N.º 35/01, com o objetivo de analisar e desenvolver projetos nesta área, especialmente no respeitante à harmonização de aspectos legislativos; à complementação de atividades produtivas ou de serviços; à harmonização de políticas públicas do setor cooperativo e à promoção da liberdade de circulação e instalação das cooperativas na região. O núcleo central de sua atividade é constituído pelas políticas públicas favoráveis ao setor, pela integração produtiva e cadeias de valor, pelo trabalho intra-fronteiriço e pela harmonização legislativa. Sua criação foi, em grande parte, resultado da iniciativa de movimentos cooperativos acompanhados por outros atores sociais que, através da Recomendação N.º 05/99 do Foro Consultivo Econômico e Social, propuseram a constituição da RECM.<sup>120</sup>

Esta Reunião se caracteriza por ter uma composição bipartite: está integrada por representantes governamentais e entidades representativas do setor cooperativo de cada Estado Parte com representação nacional. Funciona através de reuniões plenárias semestrais de caráter ordinário. Sua presidência é exercida pelo setor estatal, sendo rotativa conforme a vez da presidência pro tempore do MERCOSUL. As decisões são tomadas por consenso.

A coordenação das respectivas seções nacionais é exercida pelos órgãos nacionais que cada Estado Parte determinar. Antes de cada sessão plenária, os participantes governamentais e não governamentais de cada Estado Parte (que em conjunto formam a Seção Nacional) se reúnem para discutir os temas apresentados pela plenária anterior e estabelecer sua própria agenda de participação. Como consequência, nas sessões plenárias ou preparatórias se expressam como Seção Nacional, adotando uma única voz (entrando em consenso por uma posição comum em nível nacional) (Lagar, 2012). A dinâmica de funcionamento da RECM levou a que tais seções nacionais tenham operado na modalidade consulta permanente e que os compromissos e o envolvimento assumidos em planos de atividades tenham se realizado em função das capacidades técnicas e operacionais à margem da natureza pública ou privada das organizações.

A RECM conta, desde sua criação, com uma coordenação permanente, composta até o ano de 2005 por um representante do setor estatal e outro dos movimentos cooperativos, e a partir dessa data por só um deles, em caráter de Secretaria Técnica, para os fins de garantir a execução, continuidade e seguimento dos planos de trabalho e colaborar na articulação com as outras instâncias institucionais do MERCOSUL.<sup>121</sup> Estão sob sua responsabilidade as seguintes áreas: a) seguimento de planos de atividades; b) execução e seguimento orçamentário; c) manutenção de relações formais com a institucionalidade do MERCOSUL; d) representação institucional; e) organização e suporte formal das sessões plenárias; f) coordenação interinstitucional dos membros e com eles; g) facilitação de novas relações institucionais aos membros; h) coordenação e seguimento de comissões e grupos de trabalho; i) levantamento e busca de recursos; j) desenho de projetos; k) desenvolvimento de documentos e estudos específicos; l) direção de política de informação e publicações.<sup>122</sup> Encarrega-se de manter o portal [www.mercosur.coop](http://www.mercosur.coop) e de elaborar um boletim eletrônico trimestral.

Para garantir o funcionamento da RECM, a partir de 2003, foi determinado um orçamento com contribuições voluntárias dos participantes governamentais e não governamentais, ao que com o tempo se adicionou a alternativa de busca de recursos externos.<sup>123</sup> De acordo

<sup>120</sup> Esta iniciativa foi facilitada pela existência de uma prática de coordenação formal entre os movimentos cooperativos nos anos prévios e de sua ação no âmbito do FCEs onde, a partir da X Reunião Plenária Regional de junho de 1999, começam a se expressar em comum como Grupo Técnico de Enlace das Cooperativas do MERCOSUL. Em seu seio, as cooperativas estavam representadas pelas Confederações Nacionais (Cudecoop do Uruguai, Conpacoop do Paraguai, Coninagro e Cooperar da Argentina, ocb do Brasil). Cudecoop e Conpacoop exerceram a titularidade do Setor Diversos em Plenários Regionais.

<sup>121</sup> A Secretaria tem sua sede no Edifício do MERCOSUL em Montevidéu.

<sup>122</sup> II Sessão Plenária Extraordinária. Relatório de Finalização de Gestão do secretário técnico Daniel Bentancur Sosa. 9 de junho de 2010.

<sup>123</sup> Contaram com receitas provenientes de: a) doação de honorários recebidos por integrantes da ST no cumprimento de funções; b) Fundação Avina: apoio a encontros de fronteira e preparatórios do Projeto Emfess; c) ACI Américas Programa Incidência: apoio ao fortalecimento institucional e à temática de políticas públicas; d) Cepes: fundos para publicações, e) BID Intal: fundos para o desenvolvimento de um Seminário no Chile com Decoop. Existe um sistema de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária.

com as entrevistas realizadas e tal como consta em atas da Reunião, uma das maiores dificuldades da vida institucional dessa Secretaria foi a escassez de recursos financeiros para seu funcionamento, carência originada no atraso ou não observância dos compromissos contraídos tanto pelas organizações cooperativas como por sua contraparte estatal.

Desde 2012, conta com financiamento próprio através do Fundo para a Promoção das Cooperativas do MERCOSUL (FCOOP MERCOSUL), aprovado pela Decisão do CMC N.º 51/12. Constitui um instrumento de gestão financeira, cujo objetivo é financiar programas e projetos de estímulo ao cooperativismo e à cooperação em nível regional e permitir uma ampla participação dos atores sociais em atividades relacionadas com a temática. Sua regulamentação faz parte de tal decisão.<sup>124</sup>

Outro traço característico desta Reunião é a atividade desenvolvida para melhorar a inserção dos movimentos cooperativos no bloco e sua capacidade de gestão enquanto atores do desenvolvimento na região. Para isso, foi fixada uma estratégia dupla de construção de vínculos intra e extra MERCOSUL, orientados para hierarquizar a comunicação e o posicionamento da Reunião como ator de consulta, como também para ampliar os campos de ação e fortalecer a capacidade de incidência no bloco.

De acordo com o Relatório de Gestão de Bentancurt Sosa, ex-secretário técnico durante 10 anos, coincidente com opiniões de entrevistados para este estudo, os sucessos da RECM são atribuídos a um conjunto de fatores e circunstâncias que são:

- » a existência de uma visão compartilhada pelos movimentos cooperativos e pelos diretores de organismos públicos sobre a importância do MERCOSUL como objetivo estratégico no âmbito da unidade sul-americana;
- » a continuidade do trabalho, mesmo sob as constantes restrições orçamentárias, sustentado no compromisso voluntário —y ad honorem— de um grupo de assessores e dirigentes importante e qualificado;
- » o trabalho desenvolvido com base em consensos e o respeito da unidade público-privada;
- » uma dinâmica de funcionamento que facilitou a transferência de experiências e a aprendizagem de formas inovadoras do entendimento das relações entre cooperativas e a geração de contextos adequados para seu desenvolvimento;
- » a abertura da participação tanto a Estados Associados ou em processo de adesão, a decisão de compartilhar a experiência com outros países e organizações representativas da América Latina e Europa, assim como a ampliação do mundo cooperativo à economia social e solidária.<sup>125</sup>

Entre os fatores identificados que influíram negativamente sobre seu desenvolvimento podem se identificar:

- » a existência de limitações das organizações nacionais tanto públicas como privadas nas capacidades de proposta e acompanhamento dos temas;
- » a diversidade de identidades, capacidades, graus de autonomia e vontade política marcam fortemente o cenário de ação. O equilíbrio entre interesses não exatamente iguais ainda que complementares pode ser a chave que garanta a continuidade do sucesso;
- » a existência de diversos níveis de desenvolvimento, expectativas e necessidades nacionais, que ocasionalmente geram tensão entre países de diferentes tamanhos e organismos governamentais e privados;
- » as mudanças abruptas de referências nacionais (particularmente no último período) enfraqueceram o trabalho em equipe, dificultando a tomada de decisões e a coordenação de esforços institucionais para os fins de facilitar a execução de projetos oportuna e adequadamente.

### 5.2.2.3. Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (Recam)

<sup>124</sup> O Fundo conta com um regulamento estabelecido pela Decisão do CMC N.º 51/12.

<sup>125</sup> Foi facilitado o ingresso de outras organizações governamentais, entre outras, da Sunacoop da Venezuela, enquanto esta tramitava o ingresso formal no MERCOSUL; da Denacoop do Chile, enquanto país associado, entre outros.

A Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (Recam) foi criada em dezembro de 2003 pelo Grupo Mercado Comum (MERCOSUL/GMC/RES. N.º 49/03) com a finalidade de analisar, desenvolver e implementar mecanismos destinados a promover a complementação e integração de tais indústrias na região, a harmonização de políticas públicas do setor, a promoção da livre circulação de bens e serviços cinematográficos na região e a harmonização dos aspectos legislativos.

Está integrada pelos representantes governamentais do setor dos cinco Estados Partes. A coordenação das respectivas seções nacionais é exercida pelos órgãos nacionais que cada Estado Parte determinar. No desenvolvimento de suas atividades, pode contar com o assessoramento das associações regionais sem fins lucrativos, reconhecidas legalmente, que tenham como alvo temas relacionados com a indústria cinematográfica e audiovisual em áreas relativas aos objetivos e princípios do MERCOSUL.

São seus objetivos básicos<sup>126</sup> adotar medidas concretas para a integração e complementação das indústrias cinematográficas e audiovisuais da região; reduzir as assimetrias que afetam o setor, impulsionando programas específicos a favor dos países de menor desenvolvimento relativo; harmonizar as políticas públicas e os aspectos legislativos do setor; estimular a livre circulação regional de bens e serviços cinematográficos e audiovisuais; implementar políticas para a defesa da diversidade e a identidade cultural dos povos da região; trabalhar a favor de uma redistribuição do mercado cinematográfico, que assegure condições de equidade para as produções nacionais e seu acesso ao mercado; garantir o direito do espectador a uma pluralidade de opções que incluam especialmente expressões culturais e audiovisuais do MERCOSUL.

Para conseguir tais objetivos, a Recam deve manter uma permanente coordenação, articulando sua ação com outras instâncias institucionais do MERCOSUL —especialmente órgãos auxiliares do GMC e a Reunião de Ministros de Cultura—, com organismos internacionais, programas de cooperação internacional e com o setor privado como ator fundamental das diversas etapas da atividade cinematográfica e audiovisual.

A sua Secretaria Técnica tem sede no Edifício Mercosul. Entre suas funções estão: 127 a) elaborar e coordenar a execução dos projetos dos planos de trabalho que a Recam encaminhe ao GMC para sua aprovação; b) representar a Recam diante das outras instâncias institucionais do MERCOSUL, e diante de organismos extrarregionais; c) coordenar a agenda das reuniões da Recam e a atuação de seus diferentes grupos de trabalho; d) apresentar iniciativas sobre matérias relativas ao processo de integração do setor, cooperação, programas e atividades; e) consolidar as relações políticas, técnicas e operacionais da Recam no MERCOSUL, podendo celebrar acordos ou convênios em nome da Recam e estabelecer vínculos com entidades e instituições nacionais e regionais afins ao setor; f) elaborar projetos de documentos, declarações, recomendações, atas ou resoluções; g) realizar ou encomendar e realização de estudos e pesquisas especiais, mediante autorização prévia da Recam; h) supervisionar e coordenar a atuação do Observatório MERCOSUL Audiovisual (OMA),<sup>128</sup> a publicação do boletim eletrônico e a realização do site da web e, por último, i) elaborar e executar o orçamento de gastos da Secretaria Técnica, o que será administrado pelo organismo designado para tal função.

Desde 2007, conta com um Foro de Competitividade para o Setor Cinematográfico e Audiovisual do MERCOSUL (MERCOSUL/GMC/RES. N.º 14/07). Foi criado em virtude da necessidade de coordenar as políticas públicas e privadas do setor para fortalecer a associação e complementação produtiva do setor privado, com o objetivo de aumentar as coproduções regionais e a circulação intra e extrazona dos produtos audiovisuais nacionais dos Estados Partes. Tal como consta no projeto para a criação deste Foro, embora a Recam tenha contado em suas reuniões com a participação de diversos representantes dos setores empresariais e sindicais, estes não têm participação na tomada de decisões. Por isso, a implemen-

<sup>126</sup> Disponível em : <<http://www.recam.org/?do=recam>>.

<sup>127</sup> MERCOSUL/RECAM/ATA N.º 02/04 - ANEXO.

<sup>128</sup> O Observatório MERCOSUL Audiovisual é um instrumento operacional criado pela Recam com o fim de obter, processar e colocar em funcionamento dados e informação do cinema dos países do MERCOSUL, para contribuir para o desenvolvimento produtivo e para a integração da indústria e da cultura audiovisual regional. Além da produção e difusão do boletim eletrônico OMA, o Observatório também projeta atividades de pesquisa e produção de outros meios, de acordo com as necessidades do cinema e do audiovisual regional.

tação de um Foro de Competitividade constitui o instrumento que busca a ampliação do espaço de diálogo entre os setores público, privado e sindical, estimulando a participação e o compromisso de empresários e trabalhadores na articulação de políticas que incluam e promovam aspectos específicos da integração das cadeias produtivas.

Nesse sentido, a Recam considera que a indústria cinematográfica e audiovisual se enquadra dentro dos critérios de seleção das cadeias produtivas para a criação de foros de competitividade do MERCOSUL (segundo emanam da MERCOSUL/LII GMC/DI N.º 19/03).<sup>129</sup>

#### 5.2.2.4. Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (Recyt)

A Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia do MERCOSUL (Recyt) foi criada em 1992 pela Resolução GMC N.º 24/92.<sup>130</sup> De acordo com a normativa de criação, tem o objetivo de promover o estudo dos aspectos vinculados a esta matéria, com vistas à integração das instituições de pesquisa e à formulação de linhas básicas para as políticas científicas e tecnológicas do MERCOSUL.<sup>131</sup>

Tal como figura em sua página oficial, a Recyt tem como objetivo central a promoção e o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes, assim como a modernização de suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a melhora da produtividade das economias e a competitividade dos segmentos produtivos do MERCOSUL em terceiros mercados. Promove também a difusão de informações sobre as realizações e os avanços nos campos científico e tecnológico para todos os Estados Partes e a definição de campos de conhecimento e setores prioritários a fim de identificar e solucionar problemas de um determinado setor ou região.<sup>132</sup> A Recyt está estruturada em torno das seguintes comissões: Comissão de Apoio ao Desenvolvimento Científico Tecnológico; Comissão Sociedade da Informação e Comissão Plataforma Biotecsul.

O Segundo Programa Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL 2015-2019 (GMC/RES. N.º 44/14) formula as orientações básicas para as políticas científicas e tecnológicas do MERCOSUL. Além de levar em conta os programas já existentes, promove projetos sustentáveis e de alto impacto que privilegiam o desenvolvimento social e produtivo com base na ciência, na tecnologia e na inovação.<sup>133</sup> Em consonância com estas orientações, no ano de 2012, foi criada a Rede MERCOSUL de Pesquisa (CMC/DEC. N.º 53/12) conformada a partir da expansão em nível nacional e da integração da infraestrutura das redes de pesquisa dos Estados Partes. Tem como objetivo a ampliação da integração dos sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação (CTI) dos Estados Partes do MERCOSUL e o fortalecimento da infraestrutura compartilhada para pesquisa e educação, promovendo aplicativos de colaboração, comunicação e cooperação regional entre grupos de pesquisa nas áreas de

<sup>129</sup> Pela lógica de funcionamento própria do setor, as reuniões plenárias do Foro são os diversos Festivais de Cinema que se realizam na região nos que já participam os atores econômicos, aproveitando os recursos de financiamento do Foro.

<sup>130</sup> No ano de 2005, foi criada a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM), como instância de definição política, com o objetivo de fortalecer, prover e ampliar as oportunidades de colaboração científica e tecnológica entre os Estados Partes. Em sua I Reunião celebrada em 2006, decidiu criar um Programa Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação para o MERCOSUL, encomendando à Recyt sua elaboração.

<sup>131</sup> A coordenação da Recyt é realizada através dos organismos responsáveis pela Cooperação científico-tecnológica dos Estados Partes: Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (Argentina); Ministério de Ciência e Tecnologia, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Brasil); o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (Paraguai); o Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação do Ministério de Educação e Cultura (Uruguai) e o Ministério do Poder Popular para Educação Universitária, Ciência e Tecnologia (MPPEUCT, Venezuela). A fim de harmonizar as tarefas e posições, os subgrupos de trabalho que tratem de temas vinculados com Ciência e Tecnologia participam da Reunião através dos representantes que forem designados.

<sup>132</sup> Disponível em: <<http://www.recyt.mincyt.gov.ar/>>. A Resolução N.º 33/02 estabeleceu bases para a cooperação científica, tecnológica e de inovação dos Estados Partes do MERCOSUL com terceiros países, associações regionais e outros organismos.

<sup>133</sup> No ponto 1.5 se identificam os atores em cada Estado Parte, entre outros: organismos nacionais de ciência, tecnologia e inovação com seus respectivos organismos conexos e tutelados; instituições de educação universitária e de formação técnica e tecnológica, academias nacionais, conselhos e ordens profissionais, sociedades científicas, laboratórios e centros de pesquisa e desenvolvimento, tanto públicos como privados; organismos do setor privado, empresas, fornecedores de serviços tecnológicos, de insumos e bens de capital, redes de informação e assistência; pessoas jurídicas públicas ou privadas que desenvolvam atividades de ciência, tecnologia e inovação e suas aplicações e comunidades organizadas que desenvolvam atividades de ciência, tecnologia e inovação e suas aplicações ou que apresentem problemas que devam ser tratados através de ações de ciência, tecnologia e inovação.

conhecimento específicas demandantes de tecnologias da informação e comunicação, para colaboração a distância. Em seu art. 8 se estabelece que a Recyt, por meio das respectivas coordenações nacionais, articulará as ações necessárias para apoiar os projetos bilaterais de interconexão de redes em curso, com o propósito de que sejam integrados e tratados no âmbito desta Rede.

Ao revisar as atas, pode-se verificar uma escassa participação social nas reuniões plenárias desta Reunião. São identificadas práticas de participação no âmbito de plataformas, programas, redes e grupos de trabalho orientados à cooperação e articulação regional de atores públicos e privados dos sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação em nível regional. As fontes consultadas informam a maior participação social no âmbito das seções nacionais e em programas em nível regional. Entre as iniciativas da Reunião que incluem a cooperação e articulação regional de atores públicos e privados, por um lado, destacam-se a Plataforma Biotecsul e os Programas Biotech II e Procisul. Por outro lado, destaca-se a existência de um conjunto de redes que transcendem os espaços do MERCOSUL e que podem ser compreendidas no âmbito das iniciativas regionais, enquanto proporcionam informações substanciais na hora de elaborar políticas e programas regionais. Além de serem plataformas de informações, oferecem a possibilidade de articular entre instituições dedicadas ao desenvolvimento de CTI, pesquisadores e outros atores sociais relevantes.<sup>134</sup>

A literatura especializada identifica alguns inconvenientes em relação à orientação das políticas científico-tecnológicas do bloco, que aparecem associadas às características que a participação social assume na Recyt. Constitui um âmbito onde interagem diferentes culturas científicas. O debate em torno das políticas se limita a representantes diplomáticos, políticos e especialistas (fundamentalmente economistas), sem dar espaço para as organizações de base social, como as de trabalhadores ou outras organizações sociais. Como assinala Mercedes Botto (2006), as discussões acontecem a portas fechadas e nelas não podem participar formalmente os atores não governamentais. Restringe-se a participação de pessoas que não pertencem às delegações, salvo em casos considerados especiais pelos participantes oficiais. Os encontros são abertos para a participação apenas esporadicamente, conforme as necessidades estabelecidas na agenda, e nesses casos participam pessoas ligadas à comunidade acadêmica, institutos de pesquisa, agências de financiamento, representantes de entidades empresariais, etc. Eventualmente, são convidados representantes de governos de terceiros países, organizações, programas internacionais e membros de subgrupos de trabalho do MERCOSUL.

#### **5.2.2.5. Reunião Especializada de Juventude (REJ)**

A Reunião Especializada de Juventude (REJ) foi criada no ano de 2006 (GMC/RES. N.º 39/06) com a tarefa de promover o diálogo, a elaboração, a cooperação e o fortalecimento de políticas juvenis no âmbito do MERCOSUL e impulsionar a melhoria das condições de vida dos/das jovens. Oferece assessoramento ao Grupo Mercado Comum em temas relacionados com a juventude, particularmente nas seguintes áreas: trabalho decente; educação; mobilidade urbana (transporte público); cultura (acesso e produção); diversidade; ambiente sustentável; saúde e voluntariado. No ano de 2007, foi celebrada a sessão inaugural no Brasil durante a Cúpula de Chefes de Estado do Rio de Janeiro.

A REJ está integrada pelos/pelas representantes governamentais a cargo das políticas públicas de juventude dos Estados Partes e Associados. De acordo com o Regulamento Interno de funcionamento atualmente vigente,<sup>135</sup> esta Reunião é um espaço interinstitucional da juventude no âmbito do MERCOSUL, que tem como objetivo promover um espaço inclusivo, protagonista e participativo das diferentes instâncias das redes nacionais de jovens, buscando encontrar consensos, debater, desenhar e implementar ações para o desenvolvimento social, econômico e cultural da região, assim como encaminhar recomendações que se referem à temática da juventude. São suas atribuições e responsabilidades principais:

<sup>134</sup> Destacam-se a Rede de Indicadores de Ciência e Tecnologia (Ricyt); Rede Internacional de Fontes de Informação e Conhecimento para a Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação (Rede ScienTI); Rede MERCOSUL de Pesquisas Econômicas; Mercocidades, Cooperação Latino-americana de Redes Avançadas (RedCLARA); Redes Acadêmicas Setoriais; Redbio e Rede de Cooperação Técnica em Biotecnologia Agropecuária para a América Latina e o Caribe (Zurbriggen e González Lago, 2010).

<sup>135</sup> Regulamento não homologado pelo gmc (MERCOSUL/IX REJ/ATA N.º 02/12).

- » trocar informações, experiências e propor estratégias comuns para a incorporação efetiva dos temas da juventude nas políticas públicas dos Estados Partes, como também nas políticas do MERCOSUL;
- » formular planos, programas de ação e recomendações técnicas, buscando incentivar a aplicação do cumprimento dos objetivos previstos em seu programa de trabalho;
- » criar grupos de trabalho para a realização de tarefas específicas e por tempo determinado, que sejam solicitados por qualquer dos órgãos do MERCOSUL;
- » identificar projetos de cooperação no âmbito do MERCOSUL para estudo prévio, como também elevar os programas, ações e projetos de cooperação técnica com países de extrazona e organismos internacionais identificados como de interesse;
- » analisar e elaborar relatórios, a fim de monitorar a aplicação do cumprimento das convenções internacionais ratificadas pelos Estados Partes do MERCOSUL.

A estrutura desta Reunião está formada por uma Presidência desempenhada pela mais alta autoridade de juventude do Estado Parte que exerce a presidência pro tempore ou por um funcionário por ela designado por um período de seis meses; um Grupo de Trabalho composto por membros das seções nacionais designados pelas autoridades dos organismos governamentais responsáveis pelas políticas públicas de juventude de cada Estado Parte, que auxilia a Presidência no desenvolvimento de suas atividades. A Assessoria Técnica acompanha permanentemente os temas, acordos e decisões da Reunião, colabora com o Grupo de Trabalho e ajuda no planejamento, implementação e avaliação das linhas de ação ou programas criados na órbita da Reunião.

A problemática da juventude é uma temática transversal com múltiplas dimensões — cultural, social, política, etc.— presente na agenda de trabalho de vários órgãos do MERCOSUL;<sup>136</sup> isto, por um lado, explica os vínculos da REJ com diferentes instâncias, sendo os mais importantes aqueles estabelecidos com a REAF,<sup>137</sup> RECM, Cúpulas Sociais, MERCOSUL Social e MERCOSUL Educativo.<sup>138</sup> Por outro lado, esta mesma transversalidade facilita os vínculos entre organizações, redes e plataformas regionais, tanto dentro das instâncias institucionais de participação do MERCOSUL, como por fora do bloco.<sup>139</sup>

Seu Regulamento Interno de funcionamento (não homologado pelo GMC) estabelece que a REJ deve promover a participação de representantes da sociedade civil (pelo menos três por país) com o objetivo de potencializar o diálogo social. Tal participação é de caráter não vinculante.

Foi possível ter acesso a somente duas atas de participantes nesta Reunião Especializada, o que não permite fazer generalizações.<sup>140</sup>

Fontes consultadas constatam a participação relativamente baixa nas reuniões plenárias deste espaço. Pode-se encontrar um indício para interpretar este comportamento no Anexo VII da ata da IX Reunião Plenária (MERCOSUL/IX REJ/ATA N.º 02/12), onde constam as «Conclusões da sociedade civil», e no Plano de Atividades Preliminar da REJ pelo Ano da Juventude do MERCOSUL, onde se manifestaram reivindicações dos/das jovens que traduzem sua percepção de deficit, tais como:

- » diminuir a alta rotatividade dos membros, o que acarreta dificuldades para estabelecer linhas de trabalho;
- » garantir maior participação dos/das jovens e modificar o Regulamento Interno visando garantir mecanismos de maior incidência das organizações sociais;
- » gerar espaços de participação coletiva, representativa e igualitária: representantes da so-

<sup>136</sup> Exemplo de sua relevância foi a recomendação do GMC no mês de dezembro de 2011 para que os Estados Partes adotassem as medidas que levassem à difusão e ao desenvolvimento adequados do «Ano da Juventude no MERCOSUL» (2012).

<sup>137</sup> Durante os debates do Seminário anterior à VI Reunião da Reunião Especializada de Agricultura Familiar, realizada em 2006, surgiu como linha prioritária a juventude rural. Por esse motivo, criou-se o Grupo Temático Jovens Rurais, com ênfase especial nas questões de gênero. Desde então está sendo realizado um curso de formação de jovens rurais, que incorpora a socialização e o debate sobre as demandas comuns a partir da visão da agricultura familiar.

<sup>138</sup> Exemplo disso são os vínculos com a Rede Mercocidades que conta com uma Unidade Temática de Juventude focada em contribuir para o desenvolvimento das políticas locais para os jovens.

<sup>139</sup> Tratando-se de participações de jovens, não se deve deixar de mencionar a formação no ano de 2003 do Foro de Juventudes Políticas do Mercosul (FJPM) como um espaço aberto de encontro plural e político partidário das juventudes progressistas do MERCOSUL.

<sup>140</sup> Reuniões realizadas nos dias 11/12/2009 e 2/12/2012.

- cidade civil com igual número de integrantes que o dos representantes governamentais;
- » fortalecer a interação e o intercâmbio permanentes entre as diferentes juventudes do MERCOSUL, e gerar espaços regionais de participação e troca de experiências. Neste âmbito inclui-se a proposta de criar uma Rede de Juventude do MERCOSUL, a partir da qual surjam representantes para a REJ;
  - » fortalecer os espaços de articulação entre as organizações e movimentos sociais, os Estados e a cooperação internacional em matéria de juventude.

Em sintonia com estas reivindicações, deve-se destacar a promoção e coordenação, desde 2011, de um Seminário Permanente de Formação para a Integração, denominado Juvensul, como espaço de articulação e formação política dos jovens, com o objetivo de promover o diálogo, a cooperação, elaboração e fortalecimento de políticas públicas de juventude no âmbito do MERCOSUL.<sup>141</sup>

---

### 5.3. **Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)**

No levantamento realizado, só se identificou participação social no Comitê de Defesa do Consumidor.

---

#### 5.3.1. **Comitê Técnico N.º 7 de Defesa do Consumidor**

O Comitê Técnico de Defesa do Consumidor (CT 7) foi criado no início de 1995, com o objetivo de «... continuar os trabalhos destinados à elaboração de um projeto de Regulamento Comum para a Defesa do Consumidor do MERCOSUL» (CCM/DIR. N.º 01/95). Está integrado pelos ministros de Defesa do Consumidor ou funcionários de hierarquia equivalente dos Estados Partes. Não possui regulamento de funcionamento interno.

Não se observa um mecanismo institucionalizado de participação direta de organizações da sociedade civil. Contudo na primeira reunião do CT 7 do ano de 2006, as delegações se comprometeram com o fortalecimento das associações civis de defesa do consumidor no âmbito do MERCOSUL e, para isso, elaboraram um questionário a respeito de sua situação (CT 7/ATA N.º 01/06). Na reunião seguinte do mesmo ano, definiram-se as atividades que poderiam se considerar para a elaboração do programa de trabalho chamado inicialmente «Fortalecimento das ONG de consumidores no âmbito MERCOSUL», e nessa mesma ata se solicita à CCM a mudança por «Fortalecimento da vinculação do CT 7 com as ONG de consumidores». Entre as atividades apresentadas, propõe-se finalizar o levantamento das ONG de consumidores através dos formulários desenhados, celebrar reuniões com fins específicos entre o CT 7 e as associações de consumidores para tratar de temas vinculados à agenda do CT 7, e realizar seminários técnicos (CT 7/ATA N.º 02/06). Nessa ata apresenta-se um registro consolidado das associações de defesa do consumidor dos Estados Partes, contabilizando 66 associações discriminadas da seguinte maneira: 21 na Argentina, 30 no Brasil, 14 no Paraguai e 1 no Uruguai. Do mesmo modo, avaliam-se outras dimensões, como o número de ações coletivas promovidas, a quantidade de projetos apresentados com financiamento, a origem do financiamento (fundos próprios e de terceiros), o vínculo com outras associações (nacionais e internacionais, incluindo MERCOSUL e extrazona), a participação em foros, as publicações e os estudos de mercado.

Durante o ano de 2008, os representantes do Brasil informaram que o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor de seu país estava trabalhando na atualização do Estudo comparativo das normas de defesa do consumidor da Argentina, Brasil, Paraguai e Peru, incorporando-se nesta nova edição a normativa do Uruguai e as reformas recentemente introduzidas na legislação da Argentina. Tal delegação ofereceu este trabalho para ser utilizado no fortalecimento das relações do CT 7 com as organizações civis de consumidores. A delegação da Argentina se comprometeu a analisar a possibilidade de incorporar o material

<sup>141</sup> O alcance do Seminário abrange jovens dos Estados Partes do bloco, e da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Consta em atas da REJ a consideração das propostas e sugestões provenientes desta instância.

mencionado nas atividades de capacitação a distância atualmente em curso em seu país, com projeção aos demais Estados Partes, e o Brasil propôs a realização deste trabalho em cooperação com a Escola Nacional de Defesa do Consumidor do Brasil (CT 7/ATA N.º 01/08).

A partir de então, nas reuniões se propõem diversas atividades para o capítulo «Fortalecimento da vinculação do CT 7 com as ONG de consumidores», que vão da ampliação do registro de associações de consumidores até o intercâmbio de experiências em atividades de difusão e capacitação em direitos do consumidor. Embora não tenha se registrado uma participação direta de atores sociais, no seio deste Comitê foram desenvolvidas ações tendentes a fortalecer o vínculo com as associações de consumidores, algumas das quais participam do Foro Consultivo Econômico e Social como representantes do terceiro setor.

#### 5.4. Parlamento do MERCOSUL (Parlasul)

O Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), sucessor da Comissão Parlamentar Conjunta,<sup>142</sup> foi criado como órgão representativo dos cidadãos, independente e autônomo, integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, de acordo com a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições de seu Protocolo Constitutivo (CMC/DEC. N.º 23/05). Em funções desde maio de 2007, constitui o único órgão do bloco que conta com uma representação democrática direta.<sup>143</sup>

O respeito à pluralidade ideológica e política em sua composição é um de seus pilares. São seus propósitos, entre outros, promover e defender permanentemente a democracia, a liberdade e a paz; impulsionar o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural; garantir a participação social no processo de integração e estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração. Para estes fins, utiliza uma metodologia de trabalho que contempla formas de interlocução direta com a cidadania, algumas das quais não se apresentam em outros órgãos do bloco, em virtude do qual foi incorporada no presente levantamento.

O Parlamento é um órgão unicameral integrado conforme um critério de representação cidadã.<sup>144</sup> Para seu funcionamento conta com uma Mesa Diretora, responsável pela condução dos trabalhos legislativos e pela coordenação de serviços administrativos. Está composta por um presidente e um vice-presidente de cada um dos demais Estados Partes. É assistida por um secretário parlamentar e outro administrativo. Opera com uma Secretaria Parlamentar e uma Administrativa —que funcionam na sede do Parlamento em Montevideo (Uruguai)— e dez Comissões Permanentes.<sup>145</sup>

As competências do Parlasul podem ser agrupadas da seguinte maneira: competências relacionadas com a democratização do MERCOSUL (representação dos interesses dos cidadãos, da pluralidade e diversidade); competências legislativas (recomendação e internalização de normas, e harmonização legislativa), e competências de controle (realizar pedidos de relatórios a órgãos do bloco; receber a presidência pro tempore no início e fim de cada semestre para informar sobre o Plano de Trabalho e as atividades realizadas) e a promoção

<sup>142</sup> O Tratado de Assunção já previa o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Quando a estrutura institucional do bloco foi estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, ela foi incorporada à estrutura orgânica como órgão regional representativo dos parlamentos nacionais, com o objetivo de facilitar o trânsito até a formação do mercado comum. Tinha um caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas; devia funcionar como nexos com os Parlamentos nacionais, realizar os estudos necessários para a harmonização das legislações dos países membros; facilitar o trâmite legislativo daquelas normas que requeriam a intervenção dos Parlamentos nacionais e desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação de um Parlamento.

<sup>143</sup> Até hoje somente o Paraguai e a Argentina realizaram eleições diretas de parlamentares do MERCOSUL.

<sup>144</sup> A constituição do Parlamento do MERCOSUL modificou a lógica de representatividade do bloco. Foi necessário chegar a um trabalhoso consenso a respeito da definição do critério de representatividade que haveria de se adotar para sua formação, através de um Acordo Político pelo qual, finalmente, ficou estabelecido o *critério de representação cidadã*. Constitui um critério de proporcionalidade atenuada destinado a compensar as assimetrias de população e de PIB entre os Estados Membros, e implica que estes não têm um número de representantes diretamente proporcional a suas populações.

<sup>145</sup> Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-regionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esporte; Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Moradia, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; Orçamento e Assuntos Internos.

e a preservação da democracia e dos direitos humanos (realização de estudos sobre o desenvolvimento democrático, acompanhamentos de processos eleitorais e realização de um relatório anual sobre a situação dos direitos humanos na região). Para os fins deste estudo, nos deteremos em algumas delas:

- » elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes levando em conta os princípios e normas do MERCOSUL;
- » realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico e Social a fim de trocar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL;
- » celebrar, no marco de sus atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional ou internacional;
- » incentivar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL;
- » organizar reuniões públicas sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos.

A partir de propostas de qualquer membro ou por solicitação de uma entidade ou setor interessado, cada comissão pode realizar reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, organizações não governamentais e movimentos sociais para tratar de assuntos referentes a sua área de atuação. Tais reuniões podem tomar a forma de Audiências Públicas ou Seminários, em qualquer dos Estados Partes, em processo de adesão ou Associados, por decisão da maioria dos membros da comissão respectiva.<sup>146</sup> As opiniões dos participantes e as conclusões as que se chegue como produto das audiências públicas não são vinculantes.<sup>147</sup>

Os seminários são atividades de caráter informativo, realizados pelas comissões, com a participação de especialistas convidados pelo/pela presidente da comissão, segundo indicação do/a parlamentar proponente. Qualquer participante pode fazer uso da palavra, devendo ser inscrito previamente pela Presidência. Entre as audiências públicas e seminários já realizados podem ser mencionados reuniões sobre o Aquífero Guarani, a Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL, o Estatuto de Cooperativas do MERCOSUL, infraestrutura energética, meio ambiente, violência doméstica, todas elas com presença de representantes de movimentos e organizações sociais. Os/as entrevistados/as para a realização deste estudo coincidem em destacar que, até o momento, estes mecanismos que permitiriam ampliar o contato direto da cidadania com a instituição não foram utilizados em sua plenitude. Contudo todos/as destacam as audiências públicas de direitos humanos, organizadas pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos nos diferentes Estados Partes, com o fim de elaborar o Relatório Anual sobre a Situação dos Direitos Humanos no MERCOSUL.<sup>148</sup>

O ex-presidente do Parlasul, Rubén Martínez Huelmo, ao se referir a tais audiências, destaca a inovação desta competência parlamentar: «Por mais que o Parlamento do MERCOSUL tenha tido seus altos e baixos nestes anos de funcionamento, este é um dos instrumentos que o distinguem e diria que é dos mais importantes que tem. Não há outro Parlamento de integração que tenha esta regulação e que recomende a todos os países elaborar e publicar anualmente a situação dos direitos humanos. A meu ver, este é um instrumento que não tem rival e que deve ser aproveitado pela sociedade civil e pelos Estados a fim de construir mais democracia, mais direitos humanos; criar uma melhor qualidade de direitos humanos e zelar por eles».<sup>149</sup>

<sup>146</sup> Podem ser convidados integrantes do setor governamental dos Estados Partes, com aprovação da maioria dos membros da Comissão. A Comissão seleciona, com o fim de serem escutadas, autoridades, pessoas interessadas e especialistas vinculados às entidades participantes, correspondendo ao presidente da Comissão expedir os respectivos convites. Caso existam diferenças com relação à matéria objeto de exame, procede-se de forma a garantir a participação das diversas correntes de opinião. Os convidados deverão se limitar a expor sobre o tema ou questão em debate e dispõem, para isso, de vinte minutos, prorrogáveis a critério da Comissão. Os parlamentares inscritos para realizar perguntas aos expositores poderão fazê-las estritamente sobre o assunto da exposição.

<sup>147</sup> Podem ser reconhecidas também certas iniciativas originadas na Presidência ou na Mesa Diretora. Ao longo do tempo, o presidente somou autonomia para gerar uma agenda de trabalho, o que redundou, conforme os interesses e orientações de cada Presidência, na introdução dos temas nas sessões plenárias. Em ocasiões, e para o tratamento de temas específicos, são convocadas organizações sociais.

<sup>148</sup> A metodologia utilizada para a elaboração de tais Relatórios tem caráter descritivo e são transcritas todas as expressões manifestadas pelas organizações sociais e pelos organismos da Administração Pública sem efetuar recomendações nem conclusões de valor.

<sup>149</sup> Afirmações realizadas no transcurso da Audiência Pública de Direitos Humanos celebrada no Uruguai no dia 11 de novembro de 2014.

Cabe destacar que qualquer pessoa física ou jurídica dos Estados Partes pode elevar petições ao Parlasul, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do bloco que as afetem diretamente. Cabe a cada comissão, em razão da natureza de sua competência, recebê-las, examiná-las e canalizá-las aos órgãos decisórios através da Mesa Diretora. Tais petições podem ser realizadas por qualquer cidadão/ã do MERCOSUL, cidadãos/ãs residentes em um Estado Parte, membros de associações, empresas, organizações (pessoa singular ou coletiva), com sede social em um Estado Parte. A solicitação pode ter a forma de um pedido individual, de uma queixa, de uma observação sobre a aplicação do direito comunitário ou de uma apelação ao Parlamento para que este assumira uma posição sobre uma questão específica. O assunto apresentado deve se referir a temas que sejam do interesse ou da responsabilidade do bloco, como, por exemplo, seus direitos como cidadão/ã do MERCOSUL, temas ambientais; defesa do consumidor; livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços; mercado interno, emprego e assuntos sociais; reconhecimento de qualificações profissionais, entre outros.<sup>150</sup>

O Parlasul conta também com um Correio do Cidadão que permite que qualquer cidadão faça consultas, peça informações ou apresente propostas ao Parlamento.<sup>151</sup> As fontes consultadas e os/as entrevistados/as destacaram a importância de uma política de comunicação. A partir de 2014, a transmissão ao vivo pela internet das sessões plenárias —em espanhol, português e guarani— e a publicação de uma revista digital do Parlasul constituem «... o início de uma nova etapa da comunicação e o diálogo com o cidadão». De resto, é importante destacar a presença do Parlasul nas redes sociais.

A avaliação destes mecanismos permite detectar subutilizações de alguns deles. As razões deste déficit podem ser várias, da descontinuidade do desempenho do Parlamento —etapas de maior ou menor atividade—, até o desconhecimento por parte da cidadania da existência dessas instâncias, passando pelas dificuldades originadas na falta de regulamentação procedimental, em particular no que se refere às petições.

Dois entrevistados —Rafael Reis e Luis Seara— concordam em identificar diferentes momentos na vida do Parlasul que correspondem a ciclos de maior ou menor dinamismo e receptividade às demandas sociais.<sup>152</sup> Durante sua etapa inicial —de 2007 a 2009—, o Parlamento funcionava regularmente com uma agenda a respeito da qual os/as parlamentares e as organizações sociais —interessados em fortalecer esse espaço— mostravam um interesse real. Foi um período de alta interação marcado por atividades e propostas encaminhadas ao Parlamento. Este dinamismo foi sucedido por um período de relativa paralisia entre os anos 2010 e 2014, o que diminuiu o vínculo com os movimentos e organizações sociais. Em um terceiro momento, se insinua uma ativação que, para retomar práticas da etapa inicial, deve superar a sensação de frustração que possa estar presente nos atores sociais.

Naturalmente, a análise das formas de participação no Parlasul se remete ao papel e ao desempenho dos partidos políticos, atores cujo compromisso é fundamental tanto para o funcionamento do bloco como para sua democratização. Tal como salienta Viviana Barreto: «... acreditamos que tem um papel a cumprir que vai além do institucional e que é bem político: o Parlamento como espaço de representação da cidadania, como espaço de representação dos partidos políticos. Na realidade, é o único espaço onde os partidos políticos participam na mesa de discussão. E que os partidos políticos estejam sentados é bem diferente de que os governos estejam sentados: são outros papéis, outras lógicas e outras capacidades de interlocução com atores sociais como nós. E então temos uma via dupla: de como se promovem ou que capacidades o Parlamento tem para promover discussões no âmbito regional e também de como as discussões são levadas ao espaço nacional, a partir do qual é gerada nos partidos políticos a participação no Parlamento do Mercosul...»<sup>153</sup>

<sup>150</sup> Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>. Foram realizadas até o momento não mais de 12 petições.

<sup>151</sup> Através do seguinte e-mail: [seccomunicacion@parlamentodelmercosur.org](mailto:seccomunicacion@parlamentodelmercosur.org).

<sup>152</sup> Rafael Reis, chefe de Gabinete do Alto Representante Geral do Mercosul, ex-diretor de Relações Institucionais do Parlasul. Entrevista realizada no dia 2/9/2015. Luis Seara, ex-diretor da Unidade de Enlace com o Parlamento do MERCOSUL da Câmara de Deputados da República Argentina. Entrevista realizada em 10/12/2015.

<sup>153</sup> Viviana Barreto, Rede Amigos da Terra; Articulação Regional pela Integração Regional (ASIR), Cefir. Entrevistada em 2/9/2015.

Vale lembrar que, desde sua origem, o MERCOSUL não propiciou um papel ativo dos partidos políticos —que se expressavam de forma indireta através do Poder Executivo ou no seio da Comissão Parlamentar Conjunta—. A criação do Parlasul e a introdução do mecanismo de eleição direta de parlamentares reforça o papel particularmente relevante dos partidos políticos como expressões da centralidade da política como motor de integração, além de criar as condições para a necessária negociação entre visões e tradições partidárias. Ainda condicionados pelas atribuições que se designam ao Parlamento, constituem-se veículos necessários de interlocução com os atores sociais e para a eleição dos parlamentares, o que os obrigará a adotar posições claras e abertas diante do MERCOSUL.

---

## 5.5. **Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)**

O Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) é um órgão estabelecido dentro da estrutura institucional do MERCOSUL de acordo com o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção ou Protocolo de Ouro Preto do dia 17/12/1994, e é concebido como «o órgão de representação dos setores econômicos e sociais» (Protocolo de Ouro Preto). Formado por igual número de representantes de cada setor, de acordo com Adriana Montequín (2007), o FCES não conta com a representação de nenhuma instância governamental dos Estados Partes.

De caráter consultivo, o FCES «se manifesta através de recomendações ao GMC» (Protocolo de Ouro Preto), tendo entre seus objetivos os de «pronunciar-se dentro do âmbito de sua competência, emitindo Recomendações, seja por iniciativa própria ou sobre consultas que [...] realizem o GMC e demais órgãos do MERCOSUL [com referência] tanto a questões internas do MERCOSUL, como à relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração; cooperar ativamente para promover o progresso econômico e social do MERCOSUL, orientado à criação de um mercado comum e sua coesão econômica e social; dar seguimento, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas etapas de sua implantação, seja em nível setorial, nacional, regional ou internacional; propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração; realizar pesquisas, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o MERCOSUL; estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais públicas ou privadas, quando for conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos; contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no MERCOSUL e difundindo sua dimensão econômico-social, além de tratar de qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração.» (GMC/RES. N.º 38/15).

### **Condições de surgimento e análise em torno da sua natureza**

A variedade de atores envolvidos no processo de surgimento e desempenho do FCES não faz mais do que corroborar o sustentado em seu momento por Deisy Ventura: «... o MERCOSUL está marcado por um processo político de evolução não linear» (2006:14).

Há certa coincidência em destacar que o FCES é em parte tributário de um processo de integração intersocietária prévio (Caetano, 2004, Dos Santos, 2007) em que o setor sindical teve um papel central. De acordo com Caetano, as dinâmicas de integração intersocietária envolvem a formação de «organizações e redes que propõem uma agenda própria para a integração e, em função disso, para constituir-se em interlocutores dos processos intergovernamentais» (2004:38). Em vários trabalhos sobre o tema, destaca-se que as vozes que surgem deste processo começam a questionar as carências que a própria constituição do bloco mostrava precocemente. Alejandro Pastori se refere às limitações do Tratado de Assunção em matéria social, e destaca que «... esta falta de consideração do Tratado pelo social e pelas organizações civis (sindicatos, partidos políticos, associações) começa quase simultaneamente à assinatura do tratado a se gestar o reconhecimento da existência e importância da questão social no MERCOSUL» (2003:177). Na mesma linha, Montequín destaca que «... a inclusão da “dimensão social” no MERCOSUL foi desde sua origem uma expressão da vontade de algumas organizações da sociedade civil antes que uma ação decidida e desejada pelos órgãos oficiais» (2007:5). Assim, o desenho exclusivamente intergovernamental

do MERCOSUL em seus primeiros momentos vai despertando certos questionamentos<sup>154</sup> em torno da necessidade de uma maior democratização na configuração institucional do bloco que incorporasse de alguma maneira certos setores da sociedade, como é o caso das organizações sindicais e do empresariado (Montequín, 2007).

A isto devemos somar um questionamento precoce da graduação exclusivamente comercialista característica do MERCOSUL desde sua origem. Ambas as forças serão chaves na gestação de uma série de instâncias institucionais que procuram responder a tais demandas, entre as que encontramos o FCES (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011, Montequín, 2007, Vazquez, 2011).

Montequín identifica duas etapas no processo de constituição do FCES. A primeira se estende desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 até 1994. Neste período cria-se a Comissão Sindical do MERCOSUL em direção ao interior da CCSCS e impulsiona-se o que mais adiante será o Subgrupo de Trabalho II do GMC (Montequín, 2007, Robles, 2002). Será só depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que começa uma etapa de institucionalização da dimensão social dentro da que, entre outras estruturas institucionais, emerge o FCES, por proposta em outubro de 1994 —na véspera de Ouro Preto— da CCSCS (Montequín, 2007).

Diversos trabalhos advertiram que as demoras que no nível subregional atrasavam a constituição e a colocação em prática definitiva do FCES foram corrigidas pelo impulso das próprias seções nacionais<sup>155</sup> de cada Estado Parte, pela colocação em prática da instância institucional regional (Robles, 2002, Montequín, 2007, Carrau, 2008). Nas palavras de Caetano, «... foram as organizações sindicais e as câmaras empresariais dos quatro países que tomaram a iniciativa de constituir o Foro a partir do disposto pelo Protocolo de Ouro Preto. Assim começaram formando “seções nacionais” do órgão, cada uma com sua própria configuração, não necessariamente igual às outras» (2004:39).

É interessante destacar que o protagonismo das seções nacionais das próprias origens do FCES será um fator inevitável na hora de avaliar seu desempenho, como se verá mais adiante. Assim, «... em 1995, no âmbito do “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000”, o Conselho do Mercado Comum [...] reconhece que “o aprofundamento do processo de integração requer uma participação crescente do conjunto da sociedade” e atribui ao FCES, junto com a Comissão Parlamentar Conjunta, a função de garantir a participação dos diversos setores da sociedade neste desenvolvimento. Conforme esta vontade política, desde o final de 1994 e até abril de 1996 os representantes das futuras seções nacionais do FCES, em diálogo com o GMC, discutiram os termos de sua implementação e, uma vez acordados os pontos básicos quanto aos temas de sua incumbência, redigiram e aprovaram o Regulamento Interno no dia 31 de maio de 1996, posteriormente homologado pelo GMC» (Montequín, 2007:57).

A configuração do Regulamento Interno não esteve alheia a controvérsias entre o Foro e o GMC. Algumas questões propostas dentro do Regulamento Interno do FCES foram observadas pelo GMC. A primeira, associada ao fato de que o Regulamento propunha que as consultas ao Foro «... seriam necessárias e pertinentes quando o tema adquirisse relevância para a vida econômica e social da região» (Moavro, 1997:10). Isto foi vetado pelo GMC, atribuído à desconfiança por parte do GMC de que o Foro se constituísse como órgão competitivo (10). Outra controvérsia ocorreu em torno dos setores a serem incorporados no Foro (Montequín, 2007, Moavro, 1997). Três eram as opções em discussão. «A primeira era de integrá-lo só com representantes do núcleo duro. A segunda propunha incorporar todas as asso-

<sup>154</sup> Neste processo cabe destacar o desempenho da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) já constituída desde 1986. É no seio desta organização intersindical que começam a se identificar algumas considerações a respeito do tom excessivamente comercialista e intergovernamental dos primeiros anos do MERCOSUL (Montequín, 2007, Pastori, 2003, Badaro, 2000). Isto impulsionará a aproximação precoce dos sindicatos ao MERCOSUL participando em princípio em alguns subgrupos de trabalho para logo, já com a assistência da OIT, conseguir «... unificar uma estratégia de participação no MERCOSUL, para iniciar uma ruptura na concepção não social do organograma inicial» (Robles, 2002:9).

<sup>155</sup> A primeira Seção Nacional a ser criada foi a do Uruguai (novembro de 1995); logo, no mês seguinte, a da Argentina. A Seção Nacional Brasileira foi criada em março de 1996 e, finalmente, foi constituída a Seção Nacional Paraguaiá. Até o momento de finalizada a Seção Nacional Venezuelana do FCES, ainda não se encontra formada.

ciações de interesses diversos e a terceira sugeria somar ao núcleo somente as associações de consumidores. Embora a mais representativa pudesse ser a alternativa dois, advertia-se que daria ao órgão um volume tão grande que o tornaria inoperante. Não houve consenso quanto à terceira opção, já que os únicos países que reconheciam a representatividade dos consumidores eram a Argentina e o Brasil. Consequentemente, concordou-se que a incorporação do resto das organizações e a definição dos critérios de representação dependiam da decisão de cada Seção Nacional.» (Montequín, 2007:59). Assim, cada Seção Nacional determina de forma autônoma o número de seus integrantes, estrutura e funcionamento, o que na prática derivou em «uma grande flexibilidade, imitação e complementação que vão se dando com o tratamento, a experiência...» (Moavro, 1997:18).

Todas as seções nacionais desenvolveram órgãos de enlace com a representação no FCES, porém, com certa variedade estrutural com relação a quem participa em cada um deles. Montequín inclui em seu estudo uma descrição dos integrantes, funções e estruturas das seções nacionais,<sup>156</sup> as que na data de publicação de seu trabalho identificam que as estruturas institucionais mais distintivas de cada seção são:

- » Seção Nacional Argentina: 157 conta com uma Mesa Diretora que representa a Seção diante do FCES, integrada de forma permanente por cinco organizações fundadoras;
- » Seção Nacional Brasileira: conta com uma Mesa Coordenadora e com um Comitê de Representação Internacional, este último formado por representantes não permanentes eleitos a cada três anos (que formarão a Mesa Diretora) «mais seis que se decidem segundo a conjuntura para cada reunião do Plenário Regional» (Montequín, 2007: 71). Ambos são os nexos entre o Plenário Nacional e o Foro. Por sua vez, a Mesa Coordenadora é «a responsável por manter contato direto com a Seção Brasileira do GMC» (Montequín, 2007:67);
- » Seção Nacional Uruguia: conta com um Conselho Executivo que representa a Seção no plano regional, um Plenário e uma Junta Deliberativa;
- » Seção Nacional Paraguai: conta com uma Coordenadora Nacional.

Além de sua definição normativa, a natureza do FCES foi caracterizada de modo diferente. Por um lado, há quem o identifica como um órgão sócio-laboral (Robles, 2002, Pastori, 2003) cuja característica diferencial é a de que «... permite incluir adequadamente, no processo de integração, os problemas e conflitos sociais trabalhistas que afetam a população» (Robles, 2002:4). Entretanto através de nossas entrevistas, pudemos observar que tal inclusão dos problemas e conflitos sociais e trabalhistas dista de ser adequada, tal como a qualifica Robles. Isto quer dizer que, apesar de ser altamente valorizado por vários dos participantes, especialmente pelos representantes do setor sindical, também se reconhece que os traços constitutivos e de funcionamento do FCES nem sempre facilitam tal tarefa.

Por outro lado, o Foro foi caracterizado como um tipo de conselho da sociedade civil<sup>158</sup> cujo foco de atenção não recai «... somente nos aspectos estritamente comerciais do processo [de integração] mas também em todos aqueles de ordem social» (Montequín, 2007:5), advertindo sua complementariedade a respeito da representação política partidária. Nesta abordagem, o caráter diferencial do Foro seria primordialmente «um instrumento de diálogo social» entre os diversos atores sociais (Montequín, 2007:12). Andrés Larisgoitia,<sup>159</sup> ao identificar o FCES como um espaço de debate entre os setores da sociedade e os empresários, destaca que a ideia que impulsionou sua criação foi a de participar na discussão de todo o processo de integração, sem ficar restrito só ao espaço sócio-laboral. Assim, entende que o FCES «... deveria ser um órgão consultivo» ao que os Estados deveriam recorrer com maior frequência.

<sup>156</sup> O estudo de Moavro (1997) também se estende sobre a Seção Nacional Argentina.

<sup>157</sup> O estudo de Adriana Montequín informa como a sna do fces foi afetada pela crescente abertura do Ministério de Relações Exteriores às organizações da sociedade civil. Reconhece que isto se deve à criação do Conselho Consultivo da Sociedade Civil no âmbito desse ministério até 2002 e sua posterior redefinição em 2003 sob a presidência de N. Kirchner, redundando em uma abertura da Seção Nacional Argentina a novas entidades. Isto, por sua vez, segundo a autora, viu-se reforçado pela criação no âmbito do próprio Ministério da Representação Especial para a Integração Econômica e a Participação Social em agosto de 2003 (Montequín, 2007).

<sup>158</sup> As funções habitualmente designadas aos Conselhos de Sociedade Civil são as de consulta, concertação social, negociação ou arbitragem, planejamento e programação, coordenação, orientação, análise de conjuntura, consulta para o trabalho legislativo, estudo ou diagnóstico de problemáticas sociais (Montequín, 2007).

<sup>159</sup> Diretor de Relações Internacionais da Central de Trabalhadores da Argentina (cta). Entrevistado dia 19/4/2016.

### O funcionamento do Foro. Aspectos normativos e análise de dinâmicas

De acordo com seu Regulamento Interno, podem ser identificados dois conjuntos de estipulações concernentes à participação social no FCES. Por um lado, as que se referem à própria constituição do Foro, que tratam sobre os participantes do Foro; por outro, as referidas ao próprio funcionamento do FCES e especialmente ao Plenário do Foro, em que se enquadra uma maior parte da dinâmica de participação social neste âmbito.

Quanto à sua constituição, o FCES está composto «... pelas respectivas seções nacionais de cada Estado Parte [as que] terão autonomia organizativa, podendo definir, de forma independente e de acordo com suas próprias peculiaridades internas, os setores econômicos e sociais que as comporão, exigindo-se que as organizações que representam tais setores sejam as mais representativas e de âmbito nacional» (GMC/RES. N.º 38/15). Assim, são as próprias seções nacionais que devem comunicar ao FCES a lista de organizações que as integram, como também seus delegados, tanto titulares como alternos (GMC/RES. N.º 38/15).

Em segunda instância, encontramos uma série de regras vinculadas à descrição da composição, funções e funcionamento do Plenário do Foro, identificado como «órgão superior do FCES» (GMC/RES. N.º 38/15) e coordenado semestralmente pela Seção Nacional pertencente ao Estado que nesse mesmo período estiver presidindo o CMC (GMC/RES. N.º 38/15). Com respeito à formação do Plenário do Foro, estabelece-se que «Cada Seção Nacional terá direito a doze delegados titulares e seus respectivos alternos no Plenário do Foro, não estando obrigada a designá-los em sua totalidade» (GMC/RES. N.º 38/15). Neste sentido, cada Seção Nacional conserva a autonomia a respeito de sua própria estrutura no Plenário do Foro, podendo determinar de acordo com seus próprios regulamentos ou práticas internas as organizações representativas dos setores econômicos e sociais que participarão no Plenário do Foro. Também estão autorizadas a indicar observadores que «... salvo por expressa autorização do Plenário do Foro, não terão direito a voz» (GMC/RES. N.º 38/15). Cada Seção Nacional deve observar «a paridade na designação dos delegados das organizações dos trabalhadores e empresários, e quando as condições assim o permitirem, dos setores diversos» (GMC/RES. N.º 38/15).

O Plenário do Foro se expressa mediante recomendações, em resposta a toda consulta submetida a este proveniente do GMC ou de qualquer outro órgão. Pode, também de acordo com seu Regulamento, enunciar recomendações por iniciativa própria. Neste ponto, o Regulamento especifica que as consultas ao FCES serão sobre «aqueles temas econômicos e sociais transcendentales para o processo de integração» (GMC/RES. N.º 38/15). É também matéria de decisão do Foro tratar dos temas apresentados por seus membros —«... somente serão considerados os propostos por uma seção nacional ou por não menos de dezesseis delegados no Plenário do Foro»—, promover estudos e pesquisas, convidar outros órgãos do MERCOSUL, organismos internacionais, autoridades e especialistas para que participem em suas reuniões e eventos, propor apoio técnico a outros organismos, relacionar-se com outras instituições, participar de reuniões de outros órgãos do MERCOSUL e organismos internacionais para as que tenha sido convidado, estabelecer normas internas, prioridades e elaborar a agenda de trabalho, aprovar o orçamento anual do FCES, criar, modificar ou suprimir órgãos de assessoramento (GMC/RES. N.º 38/15).

O Plenário do Foro pode instituir órgãos de assessoramento sob a forma de «comissões temáticas especializadas, permanentes ou temporárias, grupos de trabalho e outros órgãos para o estudo, análise, elaboração de propostas e relatórios que apoiem suas decisões e que se considerem necessários para o adequado cumprimento de suas funções», designando-lhes faculdades e prazo em sua criação (GMC/RES. N.º 38/15).

Um aspecto importante é que o Regulamento admite a formação de grupos setoriais entre os membros do Plenário do Foro «a fim de realizar sessões e tratar de temas de seu interesse e conveniência ou os que sejam submetidos a sua consideração pelo Plenário do Foro. O funcionamento dos grupos setoriais não deverá interferir no funcionamento do Plenário do Foro» (GMC/RES. N.º 38/15).

As reuniões do Plenário do Foro ocorrem, de acordo com o Regulamento, de forma ordinária pelo menos uma vez a cada seis meses e extraordinariamente «... quando for necessário, por convocatória da Seção Nacional Coordenadora ou por solicitação de pelo menos duas Seções Nacionais, ou por requerimento de pelo menos dezoito delegados no Plenário do Foro» (GMC/RES. N.º 38/15). Também, «poderá realizar sessões com a presença de três seções nacionais e com uma representação mínima de um terço das organizações membros do Plenário do Foro ou com não menos de dezesseis delegados do Plenário do Foro» (GMC/RES. N.º 38/15). Para ser considerada como presente, de cada Seção Nacional é obrigatória o comparecimento de «... pelo menos duas das organizações membros de cada uma delas» (GMC/RES. N.º 38/15). A ausência de uma Seção Nacional não é impedimento para o tratamento da ordem do dia, contando a Seção ausente com um prazo de 30 dias posteriores à reunião para observar total ou parcialmente as decisões adotadas por consenso entre os presentes.

As decisões e recomendações do Plenário do FCES são adotadas por consenso e, caso seja consultado pelo GMC ou por outro órgão do MERCOSUL e não obter consenso, «se encaminharão todas as posições» (GMC/RES. N.º 38/15).

Uma das características atribuídas ao Foro a partir do acompanhamento de seu desempenho foi a sua flexibilidade estrutural (Montequín, 2007). Isto quer dizer que embora o FCES conte com uma estrutura institucional como a que através de sua normativa foi consignada, o Plenário do Foro fez uso de sua prerrogativa de formar diversos órgãos temáticos. Já para 1998 ficaram determinadas quatro áreas temáticas de trabalho: consolidação da União Aduaneira; aprofundamento do processo de integração; relações externas do MERCOSUL e aspectos sociais da integração. Contudo esta estruturação não mostrou um trabalho contínuo devido ao fato de que «... a manutenção de uma estrutura permanente exige uma dedicação de recursos dos que o FCES carece e, em virtude disso, seus integrantes optaram por adotar uma agenda mais flexível acomodando-a à do GMC e por responder a temas mais pontuais» (Montequín, 2007:62).

Várias são as observações em relação ao desempenho do FCES detectadas por esta pesquisa, tanto nas abordagens acadêmicas como nas entrevistas realizadas. Uma das primeiras observações recorrentes refere-se às faculdades limitadas do Foro. Seu caráter de órgão consultivo não obrigatório foi identificado como uma limitação pela maioria das fontes consultadas. Montequín identifica isto como uma brecha discursiva, visto que, embora se incentive a participação, se marginam «... as entidades representativas ao não dar-lhes intervenção real nos processos decisórios do MERCOSUL» (2007). Pastori assinala, também, que isto vai contrariamente ao interesse de um desempenho contínuo, o qual se agrava por possuir um suporte administrativo reduzido que «... dificulta o acompanhamento das atuações realizadas pelo órgão em cada reunião» (2003).

Sem dúvida, uma das maiores e mais recorrentes críticas é que o Foro foi consultado em muito poucas ocasiões pelo GMC. Isto leva a uma das reclamações que mais se reitera, de acordo com nossas fontes, que é a de conseguir um maior reconhecimento e valorização por parte do resto dos órgãos decisórios do MERCOSUL (Moavro, 1997:23). Estas demandas se visibilizam claramente no desempenho do próprio Foro por meio da observação de seus relatórios. Para citar um exemplo, na ata da LVII Reunião Plenária, registra-se que na reunião mantida com o GMC «... voltou-se a perguntar sobre a importância das Recomendações do FCES do MERCOSUL e a necessidade de receber respostas às mesmas pelos órgãos governamentais [...] Por outro lado, expressou-se a inquietude do FCES em relação a não ser consultado previamente pelos Estados Partes em assuntos de sua competência, como por exemplo a criação do Foro Empresarial. E também a preocupação de não ter nenhuma designação orçamentária como órgão da estrutura institucional do MERCOSUL» (LVII FCES/ATA N.º 02/13). A partir destas observações, podemos notar que, de acordo com nosso âmbito teórico, a participação social no FCES se desloca entre o que normativamente foi enunciado como consulta para o que na prática considerou-se uma circulação de informação unilateral, com uma marcada falta de respostas por parte do GMC.

Apesar de não haver sido consultado, o FCES adotou a prática de tomar a iniciativa em termos da emissão de recomendações. Estas são diversas. Em ocasiões, constituem-se em

demandas concretas de integração do FCES em outros espaços do MERCOSUL, como a Recomendação N.º 02/14, em que solicita ao GMC que instrua o Grupo de Integração Produtiva para que o FCES possa participar. Por citar outro exemplo da diversidade das iniciativas, pode-se identificar a recomendação de criar um «Grupo de Trabalho Especializado de alto nível integrado pelos representantes do Parlamento do MERCOSUL, da Secretaria Permanente do MERCOSUL, representantes técnicos dos Estados Partes, representantes de organizações de trabalhadores, de organismos de controle da região e das instituições da sociedade civil que são parte do FCES», para os fins de estudar a possibilidade de criação de uma entidade de fiscalização superior dos organismos e fundos do MERCOSUL (FCES/RES. N.º 03/12).

Outra das dificuldades atribuídas ao funcionamento do FCES é de caráter operacional, já que a rotação de sedes foi identificada como um fator que incide na fragmentação do desempenho do Foro (Dos Santos, 2007). Um segundo obstáculo operacional fortemente identificado por nossas fontes, como também reforçado nos próprios documentos derivados do FCES tal como foi citado anteriormente, está associado ao fato de que o FCES não conta com o financiamento do MERCOSUL, de modo que seus gastos são pagos pelas organizações que o compõem. O terceiro obstáculo, geralmente mencionado por nossas fontes, reside nas dificuldades do Foro em ter acesso à informação (Montequín, 2007, Ventura, 2006, Dos Santos, 2007), especialmente a impossibilidade de acessar documentos em tratamento pelo GMC devido a seu status reservado. Também foram detectadas como falências a falta de uma sede fixa e a não publicação de suas recomendações no Boletim Oficial do MERCOSUL, o que obstaculiza o acompanhamento das recomendações e respostas àquelas (Montequín, 2007). Todos estes aspectos foram identificados por nossas fontes como fundamentais na hora de avaliar o desempenho do FCES.

Em termos de dinâmicas de participação social, algumas questões merecem ser destacadas. A princípio, trata-se de um espaço que desde sua origem marcou uma concepção restrita da participação social. Tal restrição se sustenta sobre um duplo critério; por um lado, o numérico e, pelo outro, o setorial. Alguns de nossos entrevistados provenientes do movimento sindical chegaram a caracterizar a estrutura do FCES como fechada, o que o impediu de ser considerado por outros atores sociais. É por isto que uma das tarefas pendentes seria a de ampliar a participação incluindo outros setores.<sup>160</sup>

Assinalou-se que sua configuração sustentada em seções nacionais é um obstáculo para o desenvolvimento de um desempenho em caráter regional (Pastori, 2003:200). Em alusão ao desempenho fragmentado e setorial, Montequín sustenta que «Os próprios grupos reconhecem [...] reticências dos interesses setoriais [que] questionaram o próprio processo e a razão de ser de suas instituições» (2007:63). Coincidentemente, há quem considere que a falta de reconhecimento de «atores ou alianças regionais como possíveis componentes do FCES» vai em prejuízo do estabelecimento, reconhecimento e promoção de uma agenda regional e transversal (Caetano, 2004, Ventura, 2006).

Também deve-se notar que as dificuldades em alcançar um desempenho regional do FCES não se devem somente à preponderância constitutiva das seções nacionais, considerando que grande parte da explicação recai sobre o caráter dos atores sociais representados e seu posicionamento na estrutura socioeconômica. Nossos entrevistados coincidiram em destacar que frequentemente os setores representados no FCES têm interesses antagônicos. Ao mesmo tempo, isto conduz a questionamentos em torno da modalidade de consenso que as

decisões e recomendações do FCES devem adotar. Larisgoitia | 6 | diferencia as condições de possibilidade da política do consenso no plano intergovernamental daquelas que imperam em um órgão consultivo com as características do FCES ao argumentar: «Nós, o movimento sindical, pensamos que os consensos para chegar a decisões no MERCOSUL estão bem quando se trata de relações entre Estados, [...] agora, quando se trata de espaços consultivos ou de espaços de participação da sociedade civil, achamos que é preciso mudar porque há muitos pontos nos que os interesses e a briga do movimento sindical são antagônicos aos dos empresários e, portanto a busca do consenso é correta mas às vezes impossível de conseguir».

<sup>160</sup> No entanto identificamos através da leitura dos relatórios das Atas das Reuniões Plenárias que foram se dando algumas incorporações.

<sup>161</sup> Entrevista de 19/4/2016, citada.

O consenso nesta instância dilui em muitas ocasiões as decisões e resoluções emitidas pelo Foro, pelo que uma alternativa, de acordo com as fontes consultadas, seria a de que sempre que o consenso não for alcançado exista a possibilidade de que cada setor possa se expressar separadamente por meio dos documentos emanados do Foro. Em outras palavras, que o FCES contemple em seu Regulamento a emissão de Recomendações por setor.

Ao mesmo tempo, embora a configuração do FCES tenha constituído uma abertura do MERCOSUL para as organizações da sociedade, algumas análises ressaltam que isto não assegura automaticamente uma dinâmica inclusiva no desempenho do Foro (Ventura, 2006, Caetano, 2004). A tendência de resolver os dilemas em torno de quem faz parte deste indica um déficit em matéria de inclusão que «... pode se agravar a partir de tais práticas distorcidas pela posição dos atores já incluídos que, para garantir sua permanência e hegemonia, submetem os requerimentos que toda nova organização deve cumprir para começar a fazer parte, ou bloqueiam qualquer revisão crítica dos critérios de participação». (Ventura, 2006:26). O resultado, de acordo com a autora, é a «elitização dos atores presentes» (38). Esta caracterização, a nosso ver, é compatível ainda com o fato de haver observado a inclusão de atores, já que não foi o suficientemente ampla para modificar o peso dos atores fundacionais.

Mostrou-se a existência de desequilíbrios participativos, já que «... embora os grupos econômicos e sindicais sejam os mais preponderantes no Foro, mesmo entre eles há disparidades, pois o setor econômico possui mais representantes que o setor sindical» (Dos Santos, 2007:25). Foi observada também a variação na regularidade na participação social nas seções nacionais (Dos Santos, 2007).

Algumas das nossas fontes ressaltaram a necessidade de trabalhar na vinculação do FCES a respeito dos espaços sócio-laborais com o Instituto Social do MERCOSUL e com suas Cúpulas Sociais.

É importante destacar que a prática do diálogo entre os atores envolvidos que ocorre no espaço do FCES foi altamente ponderada por várias de nossas fontes, sendo reconhecida como uma contribuição que favorece o intercâmbio de experiências entre as diversas organizações. Também destacou-se a insistência do Foro em reclamar uma presença maior da dimensão social no MERCOSUL (Robles, 2002).

Esta insistência não se esgotou em uma simples reclamação discursiva, mas aconteceu através do Foro.<sup>162</sup> Promoveu-se a institucionalidade participativa vinculada ao cooperativismo e às questões de gênero. Destacou-se seu papel ativo na criação da Reunião Especializada de Cooperativas, identificando-se, também, recomendações concretas sobre o tema (FCES/REC. N.º 05/97, 03/99 e 01/01). «Neste contexto deve-se destacar a reunião mantida com a Reunião de Ministros de Trabalho no MERCOSUL em 21 de março de 2001, na qual os cooperativistas destacaram a importância que envolve a aprovação da Recomendação N.º 127 da OIT para a Promoção das Cooperativas, e obtiveram o compromisso de incluir representantes do movimento cooperativo nas delegações oficiais que frequentem as reuniões da OIT. O resultado desta atividade é a criação em 2001, pelo GMC e por proposta do FCES, da Reunião Especializada de Cooperativas<sup>163</sup> (REC)» (Robles, 2002:18). Além disso, lhe é reconhecido um papel proativo na institucionalização da Reunião Especializada da Mulher lá por 1998. «Em seu âmbito foi criado o Foro da Mulher (FM) em 1995, que conta com capítulos nacionais. Como resultado do conjunto de ações empreendidas, o GMC estabeleceu, em 1998, a Reunião Especializada da Mulher (REM), constituída por representações governamentais e pelo assessoramento do FM além de outras associações regionais sem fins lucrativos.» (Robles, 2002:18).

Embora na literatura acadêmica o Foro seja reconhecido por suas contribuições para a difusão do MERCOSUL em direção de diversos setores da sociedade (Robles, 2002, Montequín, 2007), alguns dos nossos entrevistados assinalam que o FCES não deve ser menosprezado como espaço de participação social. Nas palavras de Gustavo García,<sup>164</sup> o FCES é um órgão de participação oficial do MERCOSUL, «... é um espaço de excelência de participação. É a partir do FCES que há acesso a reuniões do CMC, do GMC, e também acesso à Cúpula presidencial». Devido a este caráter, destaca a necessidade de alcançar um envolvimento maior da sociedade junto com os sindicatos nesta instância.

<sup>162</sup> De acordo com as nossas fontes, este impulso deveu-se em grande parte às iniciativas do setor sindical.

<sup>163</sup> O desenvolvimento desta Reunião será tratado em detalhes na seção do GMC.

<sup>164</sup> Representante da União Geral de Trabalhadores. Entrevistado em 15/3/2016.

## 5.6. Cúpulas Sociais do MERCOSUL (CS)

A origem das Cúpulas Sociais (cs) inscreve-se em um conjunto de iniciativas e práticas prévias que foram construindo um espaço de participação social regular. Por um lado, no âmbito da ccscs, vinha-se instalando uma prática de fatos políticos que buscavam propiciar a expressão massiva da sociedade. Tanto Andrés Larisgoitia<sup>165</sup> como Federico Gomensoro<sup>166</sup> identificam estes fatos como impulsionadores de participação política e social. Várias das nossas fontes concordaram que estas práticas logo foram tomadas pelos governos, apesar de não ter sido obtida uma boa articulação com o movimento sindical.

Por outro lado, uma série de iniciativas ocorrem no próprio âmbito do MERCOSUL que contribuem para ir deslocando as Cúpulas paralelas —auspiciadas por diversos movimentos e organizações sociais por ocasião da celebração das Cúpulas Presidenciais do MERCOSUL— em direção do próprio âmbito de gravitação institucional do MERCOSUL, particularmente a criação das Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Tal como expressa um representante do movimento sindical no âmbito do II Encontro de Trabalho de Pontos Focais, Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Alto Representante Geral do MERCOSUL e Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL, realizado em Montevideu nos dias 9 e 10 de novembro de 2015, «... para os que temos um pouco de memória [...] as cúpulas sociais não nasceram como as estamos vendo nos últimos tempos. Na realidade, as sociedades dos quatro países originários do MERCOSUL tiveram algumas manifestações que foram chamadas contracúpulas. A história não começou em 2006; a história mudou em 2006, e foi quando os governos interpretaram que era necessário ter um espaço harmonizado, articulado, para poder acolher as opiniões e as contribuições da sociedade».

Entre os antecedentes associados às iniciativas no âmbito do MERCOSUL, os nomeados com mais frequência são o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006, o Programa Somos MERCOSUL lançado pela presidência pro tempore do Uruguai em 2005 e o Encontro por um MERCOSUL Social e Produtivo<sup>167</sup> realizado em Córdoba, Argentina, durante 2006. Ao destacar a relevância do Projeto Somos MERCOSUL neste processo, Gomensoro<sup>168</sup> sustenta que nesta conjuntura o que sim houve «... foi uma vontade política conjunta dos países de implementar este tipo de Cúpulas Sociais». Além da vontade política, recalca que o trabalho e o esforço das organizações sociais foi chave no processo das Cúpulas desde sua implementação, até chegar a sua institucionalização.

Tais iniciativas se situam no que muitos identificaram como o giro político dos Estados Partes como consequência das crises suscitadas pela implementação do modelo neoliberal (Vazquez, 2011, Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011). Gomensoro sustentava no II Encontro de Trabalho de Pontos Focais, Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Alto Representante Geral do MERCOSUL e Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL, realizado em Montevideu nos dias 9 e 10 de novembro de 2015, que as Cúpulas Sociais «... nasceram porque havia uma coincidência entre organizações sociais e governos no sentido de empurrar um modelo econômico, social e político que permitia que justamente que essas organizações sociais, que eram a base social destes governos, pudessem impulsionar em conjunto a realização de cúpulas destas características».

Isto propiciou, tanto em nível interno como regional, a abertura de espaços de participação das organizações e movimentos sociais.

Já foi mencionada a ampliação dos espaços de participação das organizações sociais no seio do Ministério de Relações Exteriores da República Argentina.<sup>169</sup> Em sintonia com isto, no Brasil será criado, mediante o Decreto 6594 do dia 6/10/2008, o Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo, coordenado conjuntamente pela Presidência da República e pelo Ministério de Relações Exteriores, enunciando entre seus objetivos o de «... institucionalizar um mecanismo de consulta e diálogo com a sociedade civil com respeito aos assuntos do MERCOSUL» (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011, Querales, Adan, Calderón,

<sup>165</sup> Entrevista de 19/4/2016, citada.

<sup>166</sup> Coordenador de Assuntos Sociais do Ministério de Relações Exteriores do Uruguai. Entrevistado em 2/9/2015.

<sup>167</sup> É interessante destacar que enquanto para algumas fontes o Encontro celebrado em Córdoba em 2006 é um antecedente das Cúpulas Sociais, para outros este encontro é a primeira Cúpula Social.

<sup>168</sup> Entrevista de 2/9/2015, citada.

<sup>169</sup> Leia-se o item sobre fces.

2010). Há uma marcada convergência em identificar as Cúpulas Sociais dentro dos mecanismos de participação social (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011, Vazquez, 2011) que acompanham desde o nível regional os processos sociopolíticos internos recentemente mencionados.

Do mesmo modo, foi destacado que as Cúpulas Sociais recuperam experiências mais abrangentes, associadas ao impulso da trajetória participativa gerado pelas conferências das Nações Unidas e pelo Foro Social Mundial (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011). Também aparecem vinculadas à expansão das organizações sociais, com um papel ativo no acompanhamento das políticas públicas em uma tendência a combinar «... elementos de democracia participativa com o fortalecimento da democracia representativa» (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011:141). Para estes autores, as Cúpulas são «... o resultado de uma lenta transformação na cultura política que vem ocorrendo na região» (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011:149). Coincide com estes pontos a reflexão de Oscar Laborde, que por sua vez destaca que o objetivo é o de «... estimular um debate, no seio de nossos povos, sobre os modelos de sociedade e as formas de Estado que se postulam diante das novas condições mundiais» (Cefir, 2005-2010:1). Nesta sintonia, Torres e Díaz sustentam que as Cúpulas Sociais celebradas em Córdoba e Brasília «... definem dois objetivos claros: gerar cidadania, democratizar o MERCOSUL» (2011:213). Cabe destacar que se trata de um espaço participativo amplo em que não há restrições setoriais à participação social, o que redundará no desenvolvimento de uma agenda social nutrida. Nas palavras de Hugo Ferreira, «... o desafio de avançar na integração social nos compromete a seguir impulsionando o desenvolvimento das Cúpulas Sociais como espaço social e popular de amplitude e dinâmica próprias» (Cefir, 2005-2010:4).

No recente estudo *As Cúpulas Sociais do MERCOSUL. História e acervo*, publicado pela UPS, foram identificados uma série de blocos temáticos a partir do levantamento dos documentos finais resultantes das Cúpulas de Brasília 2006, 2012, 2015; Montevideu 2013 e Paraná 2014. A lista dos temas elaborada pelos autores inclui: afrodescendentes; igualdade racial e combate à xenofobia; agricultura familiar, camponesa e indígena; reforma agrária; desenvolvimento rural; segurança e soberania alimentar; comunicação; cultura e identidade; desenvolvimento urbano e direito à cidade; direitos humanos; verdade, memória e justiça; crianças e adolescentes; lésbicas, gays, bissexuais e pessoas transgênero (LGBT); pessoas idosas e pessoas deficientes; economia solidária, cooperativas, micro, pequenas e médias empresas; educação; estabilidade democrática, geopolítica, segurança e defesa continental; expansão do MERCOSUL; Focem e combate às assimetrias; integração produtiva; ISM; IPPDH; PEAS; Estatuto da Cidadania; juventude; meio ambiente e recursos naturais; migrações; modelos de integração, modelos de desenvolvimento, negociações comerciais internacionais; mulheres; Parlamento; participação social, Cúpulas Sociais; povos originários/indígenas (Albuquerque Silva, Vieira Martins, 2015).

Diversas normativas do MERCOSUL foram ressaltando a relevância das Cúpulas Sociais para o processo de integração regional. A esse respeito cabe destacar, por exemplo, que «... as Cúpulas Sociais do MERCOSUL organizadas pelos pontos focais do Programa “Somos Mercosul”, desde 2006, constituem um espaço de debate privilegiado com a sociedade sobre temas da integração» (CMC/DEC. N.º 65/10). Mais recentemente, os considerandos da Decisão do Conselho do Mercado Comum N.º 10/15 destacam que «... a participação de organizações e movimentos sociais no MERCOSUL é importante para o aprofundamento e o sucesso do processo de integração, assim como para o conhecimento por parte da população dos benefícios e direitos declarados de tal processo» (CMC/DEC. N.º 10/15). Esta normativa, por sua vez, estipula que a Cúpula Social deve contar com um espaço para a prestação de contas.

«No âmbito da Cúpula Social deverá ser previsto um espaço para a prestação social de contas no qual se apresentem os avanços, os desafios e os assuntos futuros do processo de integração regional» (CMC/DEC. N.º 10/15). Também se encomenda ao Ponto Focal a apresentação de «... um relatório dos resultados da Cúpula Social realizada em sua presidência pro tempore na primeira reunião ordinária do GMC da presidência pro tempore seguinte» (CMC/DEC. N.º 10/15).

A alta ponderação das Cúpulas foi ressaltada por todos/as os/as nossos/as entrevistados/as, destacando em alguns casos sua continuidade e abertura para a participação social.

De realização semestral, as Cúpulas Sociais são organizadas por cada presidência pro tempore (CMC/DEC. N.º 10/15). Diversas repartições de cada Estado Parte se encarregaram até agora da organização das Cúpulas. Na Argentina, o Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério de Relações Exteriores. No Brasil, intervêm a Secretaria Geral da Presidência e o Departamento MERCOSUL do Ministério de Relações Exteriores. No Uruguai, sua organização é conduzida pelo Centro de Formação para a Integração Regional (Cefir) —vinculado ao Ministério de Relações Exteriores—, enquanto no Paraguai é responsabilidade da Presidência da República. Na Venezuela, a organização das Cúpulas recai sobre a Direção Geral de Integração e Cooperação Internacional do Ministério do Poder Popular para as Comunas e os Movimentos Sociais. No entanto houve vários colaboradores na organização das diversas Cúpulas Sociais. Em alguns casos, especialmente em algumas das Cúpulas celebradas durante a presidência pro tempore brasileira e em uma só ocasião durante a presidência pro tempore paraguaia, observa-se a participação de outros órgãos do MERCOSUL como o FCES, o Parlasul ou a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL.

É interessante destacar que, na Cúpula de Brasília de junho de 2015, foram os movimentos sociais os que confeccionaram o programa dessa reunião.

A estruturação de cada Cúpula varia entre a organização de mesas de trabalho, oficinas, sessões especiais, trabalho em comissões, reuniões conjuntas com outros espaços do MERCOSUL como o FCES;<sup>170</sup> também se observa a realização de atividades paralelas (culturais, esportivas, sociais, políticas, etc.) (Albuquerque Silva, Vieira Martins, 2015).

Existe um debate em termos de alcançar alguma metodologia para o desenvolvimento das Cúpulas Sociais. Várias de nossas fontes destacaram a necessidade de melhorar a metodologia de modo que todos possam fazer uso da palavra e trocar ideias. Também, observamos certas críticas no que diz respeito às ocasiões em que há preponderância do formato de

seminários. Jesshie Toledo<sup>171</sup> destaca que embora seja importante contar com instâncias de formação, a preponderância de seminário no próprio desenvolvimento da CS distorce seu propósito. É por isto que se inclina para um modelo «mais horizontal» em que possa haver mais trocas de experiências.

Os documentos que resultaram das Cúpulas, geralmente apresentados aos presidentes, são variados. A diversidade de tais documentos, de Declarações Finais (gerais ou por mesa de trabalho) a Cartas, Conclusões de Comissões, Relatórios, etc., é uma das questões em torno das que transcorre o debate atual que se refere às Cúpulas Sociais.

Como adiantamos, na atualidade as Cúpulas Sociais estão sendo objeto de um interessante debate em que participam as organizações e movimentos sociais, representantes governamentais (pontos focais), como também contrapartes do MERCOSUL. Ao mesmo tempo, é interessante destacar que este debate é em si uma prática de participação social devido à natureza dos atores participantes. Uma peculiaridade é que em muitas ocasiões transcende questões específicas referentes às Cúpulas Sociais, para chegar a incluir profundos intercâmbios de ideias a respeito da participação social em si no âmbito do MERCOSUL. Seria possível afirmar que a própria existência de um debate que acompanha tal desenvolvimento das Cúpulas Sociais constitui um tipo de indicador de que as Cúpulas são um processo, tal como definiu em reiteradas ocasiões Larisgoitia.<sup>172</sup>

Durante o transcurso desta pesquisa pudemos ter acesso a este debate através de duas modalidades. Por um lado, por meio do acesso aos encontros patrocinados pela UPS dentro do âmbito institucional do MERCOSUL. Trata-se concretamente do I Encontro de Trabalho de

<sup>170</sup> Isto ocorreu na Cúpula de Assunção 2007.

<sup>171</sup> Representante da Organização de Defesa de Pessoas com Deficiências. Entrevistada em 3/9/2015.

<sup>172</sup> Entrevista do dia 19/4/2016, citada. Também manifestou estas ideias na sua participação no II Encontro de Trabalho de Pontos Focais, Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Alto Representante Geral do MERCOSUL e Unidade de Apoio à Participação Social do mercosul, ocorrido em Montevideu nos dias 9 e 10 de novembro de 2015.

Pontos Focais, Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Alto Representante Geral do MERCOSUL e Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2015 em Montevidéu, e do II Encontro de Trabalho de Pontos Focais, Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Alto Representante Geral do MERCOSUL e Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL, ocorrido em Montevidéu nos dias 9 e 10 de novembro de 2015 (doravante Montevidéu I e Montevidéu II respectivamente). Por outro lado, observamos muitas das argumentações que alimentam o debate nas entrevistas realizadas no momento de se referir às Cúpulas Sociais. Assim, podemos detectar uma série de temas recorrentes.

Um destes debates refere-se à própria natureza das Cúpulas Sociais. Alguns/algumas de nossos/as entrevistados/as concordaram em destacar que as Cúpulas foram se transformando desde sua origem, chegando a se constituir em uma ação tão massiva que contribuiu para desvirtuá-la como fato político. Também, alguns/algumas participantes de Montevidéu II destacaram que as Cúpulas deveriam ser entendidas como um momento de compartilhar os resultados de um trabalho participativo e diverso prévio, a partir do qual se procure reforçar um MERCOSUL mais democrático e representativo. Desta perspectiva, a participação social não pode se reduzir unicamente ao momento das Cúpulas, mas que as transcende, sendo as Cúpulas onde se manifesta o trabalho que vai resultando da participação social. Em outras palavras, destacou-se que as Cúpulas Sociais «... são um instrumento e não um fim em si mesmo. Existe um risco de esvaziamento de seus conteúdos, funcionamento inercial ou falta de concreção [pelo qual] é necessário que as Cúpulas Sociais sejam mais a expressão de um processo do que a realização de um mega evento» (ALOP, 2009:11). Nesta linha, vários/as participantes das reuniões de Montevidéu enfatizaram a necessidade de voltar a dotar a agenda da Cúpula de conteúdo político. Nas palavras das organizações e movimentos brasileiros: «... queremos desenvolver uma agenda mais política que debata os desafios gerais do processo de integração para que este debate e incidências sejam reais».

Em relação a esta dispersão e esvaziamento da agenda, vários/as representantes de organizações e movimentos sociais destacaram que a rotinização e o desacoplamento a respeito do processo decisório do MERCOSUL são fatores que desestimulam a participação social. Por isto, um dos eixos centrais do debate diz respeito a repensar o formato e o funcionamento das Cúpulas Sociais. Neste sentido, a atenção se concentrou sobre três pontos: a agenda; a dinâmica ou metodologia das Cúpulas Sociais, e a natureza dos documentos resultantes.

Com relação à agenda, existe uma reflexão sobre as metodologias para sua elaboração. As sugestões levantadas em Montevidéu I apontam para a necessidade de que os temas sejam definidos com antecedência e informados aos países — e através de seus pontos focais, às organizações e movimentos sociais — para que estes tenham tempo suficiente para adicionar temas. Uma modalidade proposta foi a de celebrar jornadas preparatórias com antecedência a cada Cúpula. Reiterou-se a necessidade de que haja um maior protagonismo intercúpulas<sup>173</sup> por parte das organizações sociais, para colaborar na formulação da agenda das Cúpulas seguintes. Para isto, alguns/algumas propuseram instalar a metodologia de celebração de jornadas ou oficinas prévias às Cúpulas para que, por meio deste trabalho intercúpula, as organizações e movimentos sociais adquiram maior protagonismo na elaboração da agenda. Em termos de estrutura temática da agenda, diversas são as propostas que parecem se apresentar. Por um lado, foi mencionado construir uma agenda com temas transversais. Pelo outro, estão os partidários de uma agenda limitada de temas, com o fim de evitar a dispersão temática e as dificuldades no seguimento do tratado em cada Cúpula.

Também surgiu a proposta de trabalhar com uma agenda de temas permanentes e com a possibilidade de adicionar somente alguns a pedido dos diversos pontos focais.

Finalmente, e no que se refere à agenda, foi reiterada em várias oportunidades a necessidade de acoplar a agenda das Cúpulas Sociais com a agenda do MERCOSUL, dotando-a de uma

<sup>173</sup> Não obstante a demanda a respeito de que isto ocorra no espaço regional, é preciso considerar que em algumas instâncias nacionais se produzem iniciativas que propiciam a articulação ou encontro entre os movimentos e organizações sociais. Em várias de nossas entrevistas com organizações e movimentos sociais uruguaios, por exemplo, destacou-se como experiência altamente positiva o espaço propiciado por ASIR como âmbito de articulação, de transversalização e intercâmbio de agendas, interesses e discussões vis-à-vis as Cúpulas Sociais.

temática mais regional em que não haja tantos elementos de problemáticas estritamente nacionais. Esta proposta objetiva evitar o desacoplamento das Cúpulas a respeito da orientação mais geral do MERCOSUL, buscando melhorar o nível de incidência dos documentos resultantes da Cúpula nas políticas públicas regionais. Este em si é outro dos temas do debate em andamento: a natureza dos documentos e sua incidência no curso do MERCOSUL. Até o momento, a natureza dos documentos emanados das Cúpulas foi diversa e seu conteúdo muito amplo, discorrendo em longas listas de demandas que, na opinião de vários/as de nossos/as entrevistados/as, carecem de lógica entre si e, em alguns casos, foram muito conjunturais. Isto fez com que os documentos fossem perdendo força e capacidade de conseguir incidência nas políticas públicas regionais. Esta situação, ao mesmo tempo, deve ir associada ao fato de que o MERCOSUL não conseguiu incorporar estruturalmente o proposto nas Cúpulas.

Em termos das definições operacionais propostas em nosso âmbito teórico, podemos identificar que a participação social que ocorre nas Cúpulas Sociais adota uma modalidade mais próxima à da informação unilateral iniciada, neste caso, nas próprias Cúpulas e dirigida em forma de demandas para o resto da institucionalidade do MERCOSUL. De modo que, na opinião de vários dos testemunhos analisados, há uma diferença entre os primeiros documentos, que sim tiveram uma alta incidência devido a que contribuíram para a instalação das Cúpulas Sociais no esquema institucional do MERCOSUL, e os documentos desta última etapa, em que se perdeu força na incidência a respeito das políticas públicas regionais. O documento elaborado pelas organizações e movimentos sociais brasileiros apresentado em Montevidéu II destaca que «Outro grave problema é a falta de resposta do MERCOSUL e de suas estruturas [...] O exercício de refazer cartas e reapresentar demandas demonstrou ser inócuo e ineficiente».

Os formatos de documentos possíveis hoje, propostos pelos/as diferentes participantes, oscilam em sua natureza entre declarativos, propositivos ou mistos. Ao mesmo tempo, os formatos sugeridos vão de resoluções e recomendações a decisões.

Outro ponto sobre o qual há diferentes posições se refere à organização das Cúpulas. Um dado importante a levar em conta aqui é que não há uma metodologia ou formato de Cúpula estabelecido, o que propiciou grandes variações no caráter de cada Cúpula Social. Entre as questões a serem consideradas para explicar isto, seguindo o comentado por Gomensoro,<sup>174</sup> estão as diferenças no relacionamento entre Estado —organizações e movimentos sociais— e partidos políticos em cada um dos Estados do MERCOSUL.

Assim, parte do debate sobre a organização das Cúpulas se foca em quem deve realizá-la.<sup>175</sup> Por um lado, estão os que afirmam que as Cúpulas devem ser organizadas pelos Estados no desempenho de sua presidência pro tempore, e por outro, há quem sustente que as Cúpulas são dos movimentos sociais e é sua responsabilidade organizá-las. Gomensoro, em Montevidéu I, simpatizante da ideia de que as Cúpulas são das organizações e movimentos sociais, perguntava-se quanta comunicação e interação havia entre os movimentos e organizações sociais além de seu contato na própria Cúpula.

A discussão aborda também o papel que devem desempenhar os pontos focais. Para alguns, estes devem assumir um maior compromisso com o desempenho das CS, enquanto para outros os pontos focais somente devem se encarregar de facilitar sua realização. Com respeito a este tema, Gomensoro<sup>176</sup> sustenta: «Nossa missão é fortalecer a participação social, é fortalecer para que as organizações sociais tenham cada vez mais peso regional e discutam os temas regionais». Um dos argumentos associados a este segundo grupo aponta não somente à necessidade de reduzir o peso organizativo dos Governos, mas também e fundamentalmente ao fato de que os governos estão sujeitos a mudanças, enquanto as organizações sociais têm mais permanência.

Deve-se destacar que tudo isto se inscreve em um debate maior ao que mencionamos anteriormente e que continuaremos tratando mais adiante, e que se refere à vinculação dos

<sup>174</sup> Entrevista de 2/9/2015, citada.

<sup>175</sup> Tema amplamente debatido em Montevidéu I e Montevidéu II.

<sup>176</sup> Entrevista de 2/9/2015, citada.

movimentos e organizações sociais com os governos. É ilustrativo o documento elaborado pelos movimentos e organizações sociais brasileiros apresentado em Montevideu II, em que sustentam que «Cada presidência pro tempore deve ser responsável pela realização da Cúpula Social do MERCOSUL e deve garantir os recursos necessários [...] conjuntamente com a ups [...] As Cúpulas Sociais do MERCOSUL devem ser construídas efetivamente pelos movimentos sociais garantindo a participação ampla e autônoma sem interferência de outros interesses que não são dos próprios movimentos sociais e populares». Nessa linha, as organizações e movimentos signatários da declaração lida em tal encontro de trabalho citado não somente se manifestaram favoráveis à iniciativa do Alto Representante Geral do MERCOSUL e da ups de criar uma comissão de acompanhamento dos processos das Cúpulas Sociais, mas também propuseram a construção de um grupo facilitador regional responsável pela organização das Cúpulas. Em várias argumentações, a experiência recente da organização da Cúpula de Brasília 2015 foi posta também como uma alternativa de organização a seguir, já que os movimentos e organizações sociais construíram a agenda.

O tema do financiamento é um componente fundamental, especialmente para aquelas organizações que não conseguem se autofinanciar, já que supõe um limite para a participação social em si. Saber se a ups podia aumentar a quantidade de organizações financiadas para que pudessem participar foi matéria de indagação das próprias organizações e movimentos sociais durante Montevideu I. Poder ampliar o financiamento regional, por sua vez, depende de que os Estados Partes cumpram com sua responsabilidade e compromisso de contribuir para a instância regional. Cabe esclarecer aqui que o financiamento regional outorgado por meio da ups é aplicado para aquelas organizações propostas pelos pontos focais de cada Estado Parte. As dificuldades de financiamento —seja próprio ou via ups— intervêm diretamente na composição do universo de organizações e movimentos em condições de chegar à Cúpula, apresentando em algumas ocasiões uma maior presença de organizações locais ou daquelas que contam com os recursos para comparecer.

Por sua vez, isto se vincula com a discussão sobre uma participação social aberta ou restrita. Nesta linha de discussão se tensa o argumento democrático/protagonista que deveria subjazer a todo fato de participação social com o da complexidade e dificuldades para chegar a acordos e construir posições regionais conjuntas que são resultados de um aumento na massividade dos movimentos e organizações presentes às Cúpulas. Também foram destacadas as diferenças nas possibilidades de participação e presença de organizações sociais nas Cúpulas, o que faz com que as menores não possam ter acesso ou fiquem invisibilizadas (Alemany, Leandro, 2006). As autoras notaram, a respeito das primeiras Cúpulas que, embora a «... metodologia do evento apresente uma oportunidade para suprir deficit anteriores», também há obstáculos e carências a superar referentes «... à falta de informação qualificada antecipada, transparência das pautas, agenda integrada» (32).

Observamos uma grande heterogeneidade em termos dos movimentos e organizações sociais que participam nas Cúpulas Sociais. Esta não só se refere às diferenças formais —natureza da organização, tamanho, tema ou setor, etc.—, mas também à regularidade de sua participação nas Cúpulas. Alguns mostram uma participação mais permanente, e outros, muito mais esporádica ou intermitente. A intermitência na participação também está associada, em alguns casos, com o posicionamento particular dos atores sociais a respeito das cs ou em relação com uma cs em particular. A rota da ccscs é ilustrativa disto, já que embora tenha começado com uma participação muito ativa na Cúpula de Córdoba de 2006, depois se produziu um distanciamento para se observar um novo envolvimento nos últimos tempos. Barreto<sup>177</sup> entende que isso foi devido a uma variedade de motivos entre os que se destacam as dificuldades de chegar a acordos. Salienta que a ccscs «... foi pioneira quanto à participação no MERCOSUL, e não só por estar e abrir espaços mas por apresentar propostas e pensar o MERCOSUL», mas que tanto a «... participação de um conjunto quase inabarcável de organizações» como «... o excesso de condução por parte dos governos» geraram certas discrepâncias sobre sua participação. No entanto identifica que atualmente a ccscs está se aproximando do processo das cs. A não participação de alguns atores também pode estar associada ao estabelecimento de uma manifestação de posição a respeito de determinadas situações em particular.

<sup>177</sup> Entrevista dia 2/9/2015, citada.

Outra diferença observada entre os movimentos e organizações sociais ocorre em termos de preparação ou formação. Este ponto é chave tanto que foi destacado pelos próprios representantes das organizações e movimentos sociais que, em muitas ocasiões, recalçaram que alguns movimentos e organizações sociais compõem às Cúpulas com demandas sobre as que já se está trabalhando dentro da institucionalidade do MERCOSUL, ou ainda apresentam no âmbito da CS demandas dirigidas a um Estado em particular. Larisgoitia<sup>178</sup> distingue entre a participação social sustentada no conhecimento e a exercida a partir de consignas — geralmente observáveis nas CS —, e afirma que «... a integração e a participação requerem muita formação. É um problema de estudo de sistematização, de debate de demanda e de saber». García<sup>179</sup> adiciona a isto que a própria disputa em que muitas organizações embarcam para participar nas CS as «... distrai da definição de sua posição».

Do mesmo modo, vários identificaram que as dificuldades na difusão das informações sobre o MERCOSUL, em geral, e sobre a celebração das Cúpulas, em particular, são uma variável que intervém na composição dos que participam. Ana María Cortés<sup>180</sup> destaca que, durante seu desempenho no Ministério de Ação Social, as organizações que se aproximavam para participar das Cúpulas Sociais geralmente eram as mesmas, mas ao mesmo tempo destaca que talvez algumas «... que tinham um trabalho interessante no território, que eram do interior do país —que talvez fossem das próprias províncias onde se faziam as cúpulas sociais— não participavam por falta de conhecimento, porque a informação não lhes chegava, então não tinham como receber a informação e participar». Finalmente, todas as questões aqui apresentadas impulsionaram algumas organizações e movimentos sociais a propor a necessidade de revisar as normas e regras que regem a participação social nas Cúpulas Sociais, especialmente adotando uma metodologia comum à construção de todas as Cúpulas Sociais, garantindo uma participação plural e transparência na discussão. Entretanto há quem entenda que um excesso normativo na estruturação das Cúpulas terminaria desvirtuando-as.

Para vários autores, as Cúpulas Sociais constituíram-se em «espaços de discussão e formulação de políticas públicas, onde participam os representantes dos movimentos sociais, dos governos e dos órgãos do MERCOSUL [...] nos quais os temas regionais têm primazia sobre os nacionais, sejam de controle social ou da valorização de uma cidadania ativa e legitimadora do processo de integração, dando transparência ao processo decisório, consolidam a espera pública regional na definição de políticas públicas e acesso aos direitos sociais, consolidam uma cultura democrática da integração » (Viera Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011:141). Não obstante as críticas e sugestões manifestadas por alguns representantes de organizações e movimentos sociais, outros destacam os aspectos positivos da participação social nesse âmbito. Entre os mais mencionados, estão os seguintes fatores: em princípio, a participação social nas Cúpulas está orientada a conseguir incidência na formulação das políticas públicas regionais. Para alguns/algumas dos/das representantes dos movimentos e organizações sociais, essa incidência deve sustentar-se tanto na publicidade e difusão das demandas como na estratégia de construção de alianças.

Nas palavras de Viviana Barreto,<sup>181</sup> «no MERCOSUL nós não nos propomos brigar de lá de cima necessariamente, mas tornar pública nossa preocupação e encontrar aliados de fora que ajudem a explicitar que é uma iniciativa em relação aos objetivos estratégicos da integração na nossa região». No entanto é importante destacar que nem todas as organizações e movimentos sociais se propõem ou conseguem implementar esta estratégia. Descobrimos também que os movimentos e organizações sociais avaliam positivamente a participação no âmbito das CS já que lhes permite tornar as demandas transversais além de visíveis. Finalmente, outro aspecto positivo identificado por vários/as de nossos/as entrevistados/as, entre eles Jesshie Toledo<sup>182</sup> e María Julia Aguirre,<sup>183</sup> consiste em que identificam as CS como um espaço de contato, troca de experiências, aprendizagem e conhecimento mútuo entre as próprias organizações e movimentos.

<sup>178</sup> Entrevista do dia 19/4/2016, citada.

<sup>179</sup> Entrevista do dia 15/3/2016, citada.

<sup>180</sup> Ex-responsável pela Área MERCOSUL e Assuntos Internacionais e ex-coordenadora de Articulação de Assuntos Internacionais do Ministério de Desenvolvimento Social da Argentina. Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS). Entrevistada no dia 16/12/2015.

<sup>181</sup> Entrevista de 2/9/2015, citada.

<sup>182</sup> Entrevista de 3/9/2015, citada.

<sup>183</sup> Representante do Centro de Participação do Uruguai Programa Somos MERCOSUL. Entrevistada em 3/9/2015.

5.7.

**Unidade de Apoio à  
Participação Social  
do MERCOSUL (UPS)**

A criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) constitui o final de um longo caminho orientado à institucionalização da participação social no MERCOSUL. Temporariamente situa-se no ano de 2010 como resultado da proposta do Brasil durante a última presidência pro tempore desse país com Lula como presidente. Na Cúpula Social de Foz de Iguaçu, o mandatário, em consonância com sua vocação de consolidar e aprofundar a participação de organizações e movimentos sociais no bloco, anunciou sua criação. Tais objetivos se concretizaram em um conjunto de normas que deram lugar à criação da figura do Alto Representante Geral do MERCOSUL (ARGM, pela CMC/DEC. N.º 63/10) e, em seu âmbito, à Unidade de Apoio à Participação Social (CMC/DEC. N.º 65/10), acompanhadas por um Plano de Ação para a formação progressiva de um Estatuto da Cidadania (CMC/DEC. N.º 64/10) que, em conjunto, se propunham o fortalecimento da dimensão social e cidadã do MERCOSUL.

Logo de três anos sem a nomeação de um/a coordenador/a, a UPS iniciou seu funcionamento em novembro de 2013, com sede na cidade de Montevidéu.<sup>184</sup>

Destinada a dar apoio a todo o sistema de participação do bloco, a Unidade nasce com as seguintes funções:

**a. Atuar como um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com as organizações e movimentos sociais**

No âmbito desta função, os objetivos principais são promover e ampliar o envolvimento das organizações e movimentos sociais, bem como da cidadania em geral, no bloco; propiciar o diálogo do MERCOSUL com estes atores e consolidar, fortalecer e visibilizar os espaços e mecanismos de participação. «No cumprimento desta função, a UPS leva adiante fundamentalmente um diálogo com os diversos órgãos com competência primária nas dimensões social e cidadã da integração, procurando fortalecer a articulação interinstitucional e os mecanismos de participação social estabelecidos pelos mesmos, quando couber» (UPS, 2014:11).

A realização da I Oficina Regional para o Fortalecimento da Participação Social no MERCOSUL, na cidade de Corrientes em novembro de 2014, constituiu um espaço de diálogo entre as organizações e movimentos sociais e a institucionalidade do MERCOSUL. «Buscou-se, basicamente, que as organizações e movimentos conhecessem ou aprofundassem seu conhecimento acerca do processo de integração, seu acervo, os direitos que seus acordos garantem e as políticas que são encaminhadas em seu âmbito. Do mesmo modo, procurou-se que o MERCOSUL, através de seus órgãos, conhecesse opiniões, demandas, interesses e propostas das organizações e movimentos presentes. Participaram desta oficina 120 pessoas originárias dos Estados Partes, Bolívia, Equador e Chile» (UPS, 2014:11). O financiamento da participação de organizações e movimentos sociais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela na I e II Consultas Públicas do Foro de Participação Social do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL também contribuiu para tais objetivos.<sup>185</sup>

**b. Construir e manter um registro de organizações e movimentos sociais do MERCOSUL**

Como foi assinalado em outra parte do estudo, em virtude da CMC/DEC. N.º 10/15 —«Organizações e movimentos sociais no MERCOSUL»— se dispõe como competência da UPS a administração e atualização do registro, com o objetivo de dispor de informações rigorosas e permanentemente atualizadas acerca das organizações e movimentos sociais interessados em aprofundar a integração no MERCOSUL e assim fortalecer o diálogo do bloco com a cidadania. O registro é público e a inscrição voluntária. Já está em funcionamento e pode ser acessado no site da web do MERCOSUL.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> Seu surgimento não esteve livre de discrepâncias entre os que celebraram a criação de um espaço no bloco —que atuasse como canal institucional de diálogo do MERCOSUL com as organizações e movimentos sociais; permitisse consolidar e visibilizar os espaços e mecanismos de participação existentes e, ainda mais importante, desse financiamento para ampliar essa participação— e aqueles que entendiam que o MERCOSUL já tinha em sua estrutura institucional órgãos específicos destinados à participação social e que, em todo caso, antes de criar uma nova institucionalidade, seria mais oportuno revisar e otimizar seu funcionamento.

<sup>185</sup> Desenvolvido no capítulo 5, subitem 5.1.1.5.1.

<sup>186</sup> Desenvolvido no capítulo 4.

### c. Apoiar as Cúpulas Sociais

A UPS contribuirá para o fortalecimento político e institucional do âmbito das Cúpulas Sociais, como um dos espaços de participação popular no MERCOSUL. «Esta competência é interpretada pela UPS em dois sentidos: em primeiro lugar, o apoio ocorre do ponto de vista do funcionamento da participação de organizações e movimentos sociais nas Cúpulas. Em segundo lugar, entende-se como uma contribuição para o debate público entre governos, organizações e movimentos sociais que acontece nestes espaços regionais de participação. A partir deste enfoque é que a UPS lançou em 2014 uma convocatória para a realização do estudo *As Cúpulas Sociais do MERCOSUL. História e acervo*» (UPS, 2014:11). Durante o ano de 2015, foi feita uma nova convocatória para a elaboração do presente estudo.

No cumprimento desta função, até o momento da redação deste estudo houve dois encontros de trabalho de Pontos Focais, Alto Representante Geral do MERCOSUL, Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL e representantes de organizações e movimentos sociais, destinados a analisar a situação da participação social e a avançar na definição de uma metodologia comum para a organização das Cúpulas, com base em uma análise crítica da experiência acumulada.<sup>187</sup> Abordou-se a situação do processo de institucionalização da participação no MERCOSUL, por meio da análise da Decisão CMC N.º 10/15; do projeto de norma para a criação do Fundo de Participação Social do MERCOSUL, do registro de movimentos e organizações sociais; bem como de um balanço da gestão da UPS (2013-2015) e da experiência e metodologia de financiamento dos atores sociais.

### d. Elaborar um projeto de norma para a criação de um fundo para a participação social no MERCOSUL e sua administração

O objetivo desta tarefa é promover o protagonismo das organizações e movimentos sociais nas atividades organizadas pelo bloco a partir da garantia das condições para o exercício do direito à participação do ponto de vista do financiamento.<sup>188</sup> O projeto de norma foi apresentado aos Estados e atualmente está sendo tratado pelos órgãos competentes.

### e. Receber, analisar e responder às solicitações de informações aos órgãos do MERCOSUL apresentadas pelos representantes de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes

Esta função não estava presente na normativa de criação da UPS. Como foi assinalado,<sup>189</sup> em virtude do estipulado na CMC/DEC. N.º 10/15, os representantes das organizações e dos movimentos sociais dos Estados Partes poderão solicitar, por intermédio da UPS, informações relativas à normativa aprovada do MERCOSUL. Esta deverá receber, analisar e responder a essas solicitações de acordo com procedimentos bem detalhados e prazos ajustados. Do mesmo modo, a UPS e a Secretaria do MERCOSUL instrumentarão um espaço virtual destinado a receber as solicitações de informações, e manterão um registro destas, dos prazos de tramitação e das respostas enviadas, o que deverá ser remetido semestralmente ao GMC para sua consideração.

Até a criação da UPS, o MERCOSUL não tinha um espaço institucional que facilitasse a articulação transversal de diversos âmbitos de participação, fornecesse financiamento e atuasse como canal institucional de diálogo do MERCOSUL com os atores sociais. Uma avaliação de sua trajetória permite identificar um conjunto de fatores que podem constituir-se em condicionantes de seu desempenho.

Uma primeira observação é de ordem conceptual. Ao examinar a normativa de criação, destaca-se o art. 2 da DEC. N.º 65/10 que estabelece que esta trabalhará em coordenação com as instâncias do MERCOSUL na área social, em particular com a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social, com o Instituto Social do MERCOSUL e com a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, por meio do Alto Representante

<sup>187</sup> Desenvolvido no capítulo 5.6.

<sup>188</sup> Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5817/5/innova.front/unidad-de-apoyo-a-la-participacion-social-ups>>.

<sup>189</sup> Ver capítulo 4.

## **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**

tante Geral do MERCOSUL. A norma demanda a articulação com a dimensão social, entendida como o âmbito das políticas sociais. De alguma maneira, a forma em que esta aproximação à dimensão social acontece parece conter simultaneamente dois de seus sentidos: enquanto políticas sociais e enquanto participação social.

A crescente ampliação de funções, algumas delas de caráter burocrático, em um contexto de restrições em termos de recursos materiais e humanos, pode enfraquecer o desempenho da Unidade no desenvolvimento de tarefas que são essenciais para o cumprimento do desígnio para o qual foi criada. Tal é o caso do fortalecimento do diálogo com as organizações sociais; a elaboração de materiais que contribuam para a construção de visões regionais; a difusão de informações, etc.

# 6. Balanço da participação social no MERCOSUL hoje.

## Eixos articuladores, debates e perspectivas

Do conjunto de conclusões que podem ser extraídas deste estudo, destacamos aqui algumas das identificadas —conforme os testemunhos obtidos— como aquelas que podem afetar a natureza e o alcance da participação social no bloco.

Durante o período aqui abordado (2003-2015), constatamos que a participação social no MERCOSUL aumentou. Uma série de indicadores corrobora esta afirmação. Por um lado, foram constituídos espaços institucionais de participação, ao mesmo tempo em que alguns órgãos começaram a contemplar a sua incorporação em seus regulamentos internos de funcionamento. Por outro lado, além das inovações institucionais e normativas, identificou-se o desenvolvimento de práticas originais a partir das que os atores envolvidos e a institucionalidade procuram fortalecer. Do mesmo modo, observamos uma ampliação na base da participação: diante dos atores tradicionais —setor trabalhador e empresário, e inclusive ONG—, se alinham movimentos e organizações sociais que reclamam um espaço de participação, que até o momento foi canalizado principalmente através das Cúpulas Sociais, ao que é preciso somar o que deriva da incorporação de novos membros ao bloco.

Pois bem, a ampliação da participação social é um processo em curso que não deixa de ser objeto de debates e reflexões, tanto pelos próprios atores sociais como pelos/as funcio-

nários/as do MERCOSUL e representantes governamentais aos/às que tivemos acesso. Um dos aspectos mais interessantes é que os debates foram canalizados através de iniciativas celebradas dentro da própria institucionalidade do bloco —as Cúpulas Sociais e o Foro de Participação Social do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos— ou transcorreram em espaços oferecidos a partir de algum dos órgãos do MERCOSUL, como, por exemplo, as oficinas patrocinadas pela UPS.

É importante refletir sobre a heterogeneidade dos atores sociais envolvidos. Em alguns espaços, como as Cúpulas Sociais, essa heterogeneidade se desdobra sem nenhuma restrição, enquanto em âmbitos com concepções mais restritas de participação, como o FCES, esta se vê limitada por controvérsias sobre a incorporação de atores diferentes aos contemplados originalmente. Os próprios atores sociais manifestaram divergências ao respeito. Isto se remete ao capítulo da representatividade. Os critérios para defini-la variam de acordo com aquilo que cada movimento ou organização entende que o habilita para participar ou que lhe é atribuído por outros atores. Constitui um critério controvertido e ajustável a diversos objetivos e argumentos que vão desde a representação legal dos trabalhadores —como no caso dos movimentos sindicais— até a universalidade dos princípios defendida por movimentos e organizações sociais, como no caso dos direitos humanos. Deve-se notar, entretanto, que o que uma visão política pode sugerir como critério pragmático de identificação de atores relevantes não deixa de expressar as tensões entre critérios inclusivos ou excludentes de participação social e do modelo de integração prevalecente.

A diversidade de tamanho e capacidades entre as organizações e movimentos sociais apresenta o desafio de uma participação na que as organizações de maior entidade e recursos devem aprender a «não sufocar a expressão de outras».<sup>190</sup>

À margem destas questões, existe coincidência em assinalar que um dos maiores inconvenientes é o acesso à informação. Por um lado, nossas fontes destacam que nem todas as organizações e movimentos sociais estão suficientemente preparados para fazer contribuições qualificadas. Por outro, existem graves dificuldades para acessar as informações do bloco, o que condiciona a possibilidade fundamental para uma participação social de qualidade. Em razão disso, muitos destacaram a necessidade de melhorar os padrões de informação e enfatizar mais o fortalecimento de instâncias formativas. Por ambas as vias seria possível reduzir assimetrias que comprometem a consecução de objetivos. Isso sem desconhecer outra quantidade de fatores que gravitam sobre o nível e o alcance da participação: as diferenças na ordem de peso e experiência entre os diversos atores, na dotação de quadros políticos e técnicos, em capacidades de negociação, em recursos, entre outros.

Associado ao ponto anterior, é fundamental melhorar a clareza e a difusão das vias de participação social disponíveis no seio do MERCOSUL. Isto é assim mesmo nos órgãos cujos regulamentos internos a contemplam entre seus objetivos. Observou-se que em vários casos não são claramente explicitadas as metodologias a partir das quais esta se implementa, nem os interlocutores de referência, o que tem pelo menos duas consequências diretas. Por um lado, a implementação da participação com regras pouco definidas, o que dá lugar a uma grande variedade de práticas, tais como as que identificamos neste estudo e, por outro, a criação de uma grande incerteza, especialmente para os movimentos e organizações que não participam com continuidade ou que se aproximam pela primeira vez do bloco, a respeito dos termos nos que tal participação se desenvolve, podendo constituir um fator que diretamente a desencoraje.

Existe consenso também em que a participação social deveria orientar-se cada vez mais para uma perspectiva regional. Até o momento prevaleceu o enfoque nacional derivado, em grande parte, da lógica intergovernamental dominante no processo de integração. Isto refletiu-se na articulação de seções nacionais e pontos focais, bem como nas aproximações de muitos dos atores sociais. Superar este déficit é inevitável se pretendemos dar maior densidade à participação e que esta redunde em um melhor aproveitamento das oportunidades geradas por espaços que se abrem. E o que é ainda mais importante: é condição necessária para avançar em direção de uma cidadania regional e da construção de um novo sujeito político regional.

<sup>190</sup> Andrés Larisgoitia, entrevista citada.

Naturalmente isto vai acompanhado pelas discussões a respeito do papel que os Estados deveriam assumir nas diversas instâncias de participação e das demandas de participação autônoma. Tal como se afirma em um documento de movimentos e organizações sociais brasileiras: «... a verdadeira integração e a melhoria das condições de vida dos povos do bloco só seriam efetivas quando fossem construídas ferramentas que assegurassem a participação social autônoma e democrática das organizações sociais». <sup>191</sup> Outras visões, sem deixar de reconhecer a autonomia, são mais flexíveis ao sustentar que é fundamental contemplar as diversas histórias nacionais no «... relacionamento entre os Estados, os partidos políticos e as organizações sociais [...] isso tem muito a ver com a história política de cada um dos países». <sup>192</sup> Em suma, se procuraria conseguir uma participação autônoma, ao mesmo tempo respeitosa das diversas rotas nacionais.

Da ampla variação de formas de participação social, que vão desde a troca de informações à cooperação na formulação de políticas públicas regionais, observou-se que, na etapa abordada, esta se encontra mais desenvolvida em matéria de intercâmbio de informações e consultas. Identifica-se com um problema recorrente o fato de que suas conclusões e recomendações nem sempre são recolhidas pelos níveis governamentais, bem como a ausência de mecanismos que permitam sua monitoração e seguimento.

Em termos de cooperação na formulação das políticas públicas regionais, pode-se mencionar um caso paradigmático: a dinâmica participativa que está se institucionalizando na área do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos com repercussões na Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos. Esta experiência é o resultado da conjunção do forte convencimento de suas autoridades nas contribuições da participação social e o alto nível de compromisso que as organizações e os movimentos envolvidos mostram. Com outras características, destaca-se a experiência do tripartismo nos órgãos sócio-laborais, que deu mostras de uma cultura participativa amplamente desenvolvida, e a Reunião Especializada de Agricultura Familiar, através do mecanismo de diálogo político que constituiu um desafio e uma experiência de aprendizagem reconhecida tanto para funcionários/as públicos/as como para organizações sociais. Em alguns casos, implicou a superação da desconfiança mútua e, em outros, a superação do papel tradicional de demandante por um orientado à construção coletiva.

As características dos processos participativos impõem uma reflexão sistemática sobre o papel do consenso em âmbitos nos que o regulamento interno de funcionamento assim o requer. Nas palavras de Gustavo García: <sup>193</sup> «O consenso te obriga a aceitar o mínimo. O máximo que podes alcançar, mas o mínimo que querias». Esta afirmação foi identificada ao longo do estudo e associada a frustrações eventuais pelos atores sociais envolvidos, que podem redundar em uma perda de incentivos à participação.

Do mesmo modo, em várias ocasiões destacou-se que, apesar dos avanços em matéria de participação social, ainda há muito que avançar tanto institucional como normativamente para aprofundá-la como democracia participativa. Isto implica resolver várias das situações assinaladas anteriormente, bem como afastar-se das inércias institucionais e de práticas já instauradas. Uma maior articulação entre os diversos espaços de participação e a criação de maiores oportunidades de interação entre as organizações e movimentos sociais com a institucionalidade do bloco são identificadas como questões fundamentais.

Finalmente, o financiamento da participação social é uma questão pendente que não deixa de se apresentar sempre que atua como restrição para o caso daquelas organizações e movimentos sociais que não dispõem de recursos próprios para tal fim e que explica, em muitos casos, a intermitência detectada em atas. O desenvolvimento de formatos virtuais de participação foi implementado no caso dos Foros de Participação Social do IPPDH e em outros âmbitos. No entanto deve-se advertir que uma das críticas realizadas a esta modalidade de trabalho é que, embora resolva os problemas de acesso, não oferece as mesmas possibilidades de inter-relação entre os/as participantes que a modalidade presencial, o que redundará na consecução dos resultados finais.

<sup>191</sup> II Encontro de Trabalho de Pontos Focais, Alto Representante Geral do mercosul, Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL e Representantes de Organizações e Movimentos Sociais, Montevideu, novembro de 2015.

<sup>192</sup> Federico Gomensoro, entrevista citada.

<sup>193</sup> Entrevista de 15/3/2016, citada.

# 7.

# Lista de entrevistados

**Abrão, Paulo.** Secretário executivo do IPPDH do MERCOSUL. (MERCOSUL)

**Aguerre, María Julia.** Centro de Participação Popular do Uruguai. Programa MERCOSUL Social e Solidário. (Uruguai)

**Anônimo.** Ministério de Ciência e Tecnologia. (Argentina)

**Barcina, Luciana.** Ex-subsecretária de Promoção de Direitos Humanos do Ministério de Justiça e Direitos Humanos. Ex-coordenadora da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL. (Argentina)

**Barreto, Viviana.** Rede Amigos da Terra. ASIR/Cefir. (Uruguai)

**Bernuy Illes, Tania.** Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC). (Brasil)

**Caravajal, Amilcar.** Direção Geral de Integração e Cooperação Internacional do Ministério do Poder Popular para as Comunas e os Movimentos Sociais. (Venezuela)

**Carrillat, Marcela.** Comissão para a Participação Social do Ministério de Relações Exteriores e Culto. (Argentina)

**Cartagena, Jorge.** Setor Cooperativas. Assessor da Secretaria Técnica da RECM. (Uruguai)

**Celiberti, Lilián.** Cotidiano Mulher. (Uruguai)

**Collado, Claudia.** Presidenta da Ação do Consumidor (Adelco). (Argentina)

**Colombo Sierra, Agustín.** Ex-diretor da Secretaria do MERCOSUL. (MERCOSUL)

**Corres, Gerardo.** Chefe de Assuntos Regionais e Multilaterais da Direção de Assuntos Internacionais. Coordenador alterno do SGT 10. Delegado Governamental da Declaração Sócio-laboral do MERCOSUL. (Argentina)

**Cortés, Ana María.** Ex-responsável pela Área MERCOSUL e Assuntos Internacionais. Ex-coordenadora de Articulação de Assuntos Internacionais do Ministério de Desenvolvimento Social. Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS). (Argentina)

**Denis, Mirta.** Unidade Técnica do Gabinete Social da Presidência. (Paraguai)

**Devia, Lelia.** Diretora do Centro Regional do Convênio de Basileia para a América do Sul-INTI-SGT 6. (Argentina)

**Egea, Paula.** Assessora da Área MERCOSUL da Direção de Assuntos Internacionais do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social. (Argentina)

**Ferraro, Daiana.** Secretária do MERCOSUL. (MERCOSUL)

**Gandulfo, Dolores.** Coordenadora COPPPAL Mulheres. (Argentina)

**García, Gustavo.** União Geral de Trabalhadores (UGT). (Brasil)

**Gilardi, Enrique.** Responsável pela Área Meio Ambiente/Saúde Laboral do Incasul (Instituto Internacional de Estudos e Capacitação Social do Sul). (Argentina)

**Gomensoro, Federico.** Coordenação de Assuntos Sociais do Ministério de Relações Exteriores. Cefir. (Uruguai)

**González Ricart, Marcela.** Conselho de Organizações Sociais e Populares do Paraguai.

(Paraguai)

**González, Inés.** Coordenadora do Programa de Apoio ao Setor Educativo do MERCOSUL. Coordenadora do Conselho Sul-americano de Educação da Unasul. (Argentina)

**Gorosito, Marcela Mayki.** Assessora técnica UPS. (MERCOSUL)

**Illanes Suxo, Ángel Walter.** Confederação Nacional de Juntas Vicinais (Conaljuve). (Bolívia)

**Jacques, José Ricardo.** Central Única de Trabalhadores (CUT). (Brasil)

**Larisgoitia, Andrés.** Coordenador de Centrais Sindicais do Cone Sul (ccscs). (Regional)

**Lorenzo, Fernando.** Representante especial para a Integração Econômica Regional e a Participação. Coordenador geral do Conselho Consultivo da Sociedade Civil da Chancelaria Argentina. (Argentina)

**Nascone, Mariano.** Ex-chefe do Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais do Instituto Social do MERCOSUL. (MERCOSUL)

**Padilla, Guillermo.** Federação da Indústria Licorista Argentina. União Industrial Argentina (UIA). (Argentina)

**Poblette, Jorge.** Diretor do Observatório da Democracia do Parlasul. (MERCOSUL)

**Reis, Rafael.** Chefe de Gabinete do Alto Representante Geral do MERCOSUL. Ex-diretor de Relações Institucionais do Parlasul. (MERCOSUL)

**Rodríguez Patrínós, Paula.** Diretora de Projetos IPPDH-Focem. CELS. (Argentina)

**Romero, Marianny.** Organização Ancestral Coinka. (Venezuela)

**Seara, Luis.** Assessor da Subsecretaria de Assuntos Internacionais da Defesa (Ministério da Defesa). Ex-diretor da Unidade de Enlace com o Parlamento do MERCOSUL da HCDN (Argentina)

**Serna, Lucas.** Comissão para a Participação Social do Ministério de Relações Exteriores e Culto. (Argentina)

**Soulard, François.** Comissão de Soberania e Segurança Alimentar do Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério de Relações Exteriores e Culto. (Argentina)

**Toledo, Jesshie.** Organização de Defesa de Pessoas com Deficiências. (Uruguai)

**Uriarte, Rita.** Universitários, Técnicos e Pesquisadores Afrodescendentes (Uafro). (Uruguai)

**Vadaugna Varela, Marisa.** Assessora da Área MERCOSUL da Direção de Assuntos Internacionais do Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social. (Argentina)

**Varsky, Hugo. Embaixador.** Assessor especial em temas de Integração Regional da Chancelaria Argentina. AESIR-SEREE. (Argentina)

**Vazquez, Mariana.** Coordenadora da UPS. (MERCOSUL)

**Vezzaro, Sonia.** Assessora da Direção Geral de Relações Internacionais da HCDN (Argentina)

**Viscay, Lautaro.** Secretário técnico da REAF. (MERCOSUL)

# 8.

## Bibliografía

A. V. (1995), «MERCOSUR: estrategias y alternativas de integración», Aportes para la Integración Latinoamericana, 1, 2 (deseμβro de 1995).

Abramo, H. (2004), Participação e Organizações Juvenis. Projeto Redes e Juventudes, Recife: Fundação W. K. Kellogg.

Agrópolis. Debates políticos en el campo de lo rural, revista de la Fundación para el Desarrollo Regional en los Países del MERCOSUR Ampliado (vários números).

Aguerre, M. J., J. Balbis e J. J. Sarachu (2004), La sociedad civil en el Mercosur: guía de actores, Montevideo: Programa Mercosul Social e Solidário.

Albuquerque Silva, C. e J. Vieira Martins (2016), Las Cumbres Sociales del Mercosur I: historia y acervo, Montevideo: UPS.

——— (2016), Las Cumbres Sociales del Mercosur II: Declaraciones y Documentos de Trabajo, Montevideo: UPS.

Aleman, C. e B. Leandro (2006), Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, Uruguay.

Alonso, J. (2013), Repensar los movimientos sociales, México: Publicaciones de la Casa Chata.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Centro Cooperativista Uruguayo (2009), El Mercosur ciudadano: retos para una nueva institucionalidad, Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.

Arango Vila-Belda, J. (2006), «Derechos sociales, ciudadanía e integración», en Gemma Pinjol (coord.), Inmigración y derechos de ciudadanía, Tercer Seminario Inmigración y Europa, Barcelona: Ediciones Cidob, pp. 119-125.

Arbolea, I. (2008), «La participación de la sociedad civil organizada en el MERCOSUR. Nuevos desafíos para un nuevo modelo de integración», Boletín LogoLink América Latina.

Badaro, M. (2000), «MERCOSUR y movimiento sindical: el caso del sector de camioneros y judiciales», Cuadernos de Debates, 11, Buenos Aires: IDES.

Balbis, J. (2002), «La participación de la sociedad civil en el proceso de integración en el Mercosur», en *La Sociedad Civil del Mercosur y Chile en la Asociación con la Unión Europea*, Santiago de Chile: Celare.

Barcina, L. (2009), «Gestión de políticas de derechos humanos en el MERCOSUR y Estados Asociados», apresentação feita no Quinto Congresso Argentino de Administração Pública, San Juan, 27 a 29 de maio de 2009.

Berrón, G. (2008), *Identities and social strategies in the transnational arena. The case of the social movement against free trade in the Americas*, tese de doutorado, Universidade de São Paulo.

——— (2009), «Movimientos sociales del sur: ALBA, Unasur y MERCOSUR, América Latina en movimiento», 442 (março de 2009).

——— (2013), «Assessing social participation in integration processes in South America after a decade of progressive governments», em G. Berrón, J. Joy Chavez, C. Olivet e G. Rodríguez (eds.), *Rethinking regionalisms in times of crises: A collection of activists' perspectives from Latin America, Asia, Africa and Europe*, Rio de Janeiro: Instituto Equit.

——— (2013), «Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos», *Cadernos Prolam/usp*, 12, 23 (julho/dezembro de 2013).

Bizzozero, L. e J. Grandi (1997), *Hacia una nueva sociedad civil del MERCOSUR: viejos y nuevos actores en el tejido subregional*, Montevideo: Cefir.

——— (1997), «Mercado en formación y sociedad civil en gestación», *Archivos del Presente. Revista latinoamericana de temas internacionales*, 3, 9, pp. 113-131.

Borges Junqueira, C. G. e B. T. Luciano (2013-2014), «Representatividade e legitimidade na integração regional: o Foro Consultivo e o Parlamento do Mercosul», *Conjuntura Austral*, 5, 21-22 (dezembro de 2013/março de 2014), pp. 85-102.

Botto, M. (2004), «Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional», *Perfiles Latinoamericanos*, 12, 25 (janeiro/junho de 2004).

——— (2013), «Civil society and regional integration in South America. From Mercosur to Unasur: A step forward?», em L. Fioramonti (ed.), *Regions of Citizens. How Civil Society Reshapes World Regions in Times of Crisis*, Nova York: Lexington Books.

Braun, M. e H. Rovner (1995), «Los ciudadanos frente al MERCOSUR», comunicação apresentada ao II Congresso Nacional de Ciência Política, SAAp, Mendoza, 1-5 de novembro de 1995.

Briceño Ruiz, J. (2007), *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*, Colección Textos Universitarios, Caracas: Universidad de los Andes.

Bruni, J. (2003), *Los órganos sociolaborales del MERCOSUR. Historia y estado actual de la cuestión. La construcción de la dimensión social del MERCOSUR. Un largo proceso a recorrer*. Disponível em: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/anexos/londonoit.html>

Caetano, G. (2001/2002), «El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional», *Revista Argentina de Ciencia Política*, 5/6.

——— (2004), *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*, Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai.

——— (2006), *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?* Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguai.

Caetano, G. e R. Perina (eds.) (2003), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: ClaeH-UPD-OEA.

——— (2009), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: Cefir.

Caetano, G., M. Vazquez e D. Ventura (2009), «Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto», em G. Caetano (coord.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: Cefir.

Castillo, D. (2005), «Desarrollo cooperativo, políticas públicas e integración regional. Estudio de caso en el contexto del Mercado Común del Sur, MERCOSUR», *Revista Unircoop*, 4, 1 (outubro de 2006).

Carabaca, M. (2002), *A implementação da representação democrática no processo de integração econômica regional do Mercosul*, dissertação (mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

Carrau, N (2008), *La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR*, Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.

ccscs-oit (1998), *Declaración socio-laboral del MERCOSUR. El camino recorrido y la participación sindical*, Montevideo: oit.

Cefir (2010), *Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010*. Montevideo: Cefir.

Celiberti, L. e S. Mesa (2010), *La equidad de género en los países del MERCOSUR*. Montevideo: Cefir.

Codas, G. (2000), *Observatorio del mercado de trabajo del MERCOSUR: un estudio desde la perspectiva del movimiento sindical*, Serie Documentos Sindicales del MERCOSUR, Bonn: FES Library.

Colombo, S. e P. Oxoby (2013), *El sector cooperativo en el MERCOSUR durante la primera década del siglo XXI. Retos y oportunidades* [online]. Disponível em: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1258/1258.pdf>

Constantino, A. e F. Cantamutto (2010), «El Mercosur agrario: ¿integración para quién?», *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 38, Quito, pp. 76-80.

Coprofam/FIDA (2003), *Carta de Montevideo* [online]. Disponível em: [http://www.fida-mercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/Fasel\\_1999\\_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf](http://www.fida-mercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/Fasel_1999_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf)

Cortegoso, A. L., E. Depetris e K. Pereyra (comps.) (2008), *Iniciativas asociativas y cooperativas en el MERCOSUR. Contribuciones del I y II Seminario Internacional Procoas*, Buenos Aires: Procoas. Disponível em: [http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/cooperativas\\_iniciativas\\_asociativas\\_procoas.pdf](http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/cooperativas_iniciativas_asociativas_procoas.pdf)

Costa Lima, M. (2011), «Democratizar para integrar: las dificultades y las posibilidades de la participación social en el MERCOSUR», em J. Briceño Ruiz, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires: Teseo.

Costa Vaz, A. (1999), «A integração no Mercosul: novos atores e o desafio da participação política e social», em Y. Chaloult e P. De Almeida, *O MERCOSUL, Nafta e ALCA: A Dimensão Social*, São Paulo: LTR.

Cox, R. (2002), *The Political Economy of a Plural World. Critical Reflections on Power, morals and civilization*, Londres: Routledge.

Cunill Grau, N (1998), *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*, Brasília: ENAP, Rio de Janeiro: Revan.

Dagnino, E. (2004), «Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?», em D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

De Lisio, C. e D. Cracogna (coords.) (s/d), *Políticas públicas en materia de cooperativas. (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR)*, Serie Jurídica, Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.

De Paula, J. (1994), «Subgrupo 11 do MERCOSUL: balanço de suas atividades», *Boletim de Integração Latino-americana*, 15 (outubro/dezembro).

Díaz Maynard, A. (s/d), *Políticas ambientales y desarrollo digno de los habitantes. Algunos problemas y propuestas para su análisis en el MERCOSUR* [online]. Disponível em: [http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/politica\\_ambiental\\_y\\_desarrollo\\_digno\\_de\\_los\\_habitantes\\_16.php](http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/politica_ambiental_y_desarrollo_digno_de_los_habitantes_16.php)

Didou Aupetit, S. e E. Gérard (eds.) (2009), *Fuga de cerebros, movilidad académica y redes científicas: perspectivas latinoamericanas*, México: IESALC-CINVESTAV-IRD.

Dos Santos, M. (2007), *Democracia e participação da sociedade civil nos processos de integração: Mercado Comum do Sul* [online]. Disponível em: <http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2012/03/2007-11-mercosul.pdf>

Dri, C. (2007), «Integração econômica ou ideológica: o papel do Parlamento do Mercosul nos rumos do bloco», *Pontes: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, 3, 3 (junho de 2007).

Dueñas Salmán, L. e E. García López (2012), «El estudio de la cultura de participación, aproximación a la demarcación del concepto», *Razón y Palabra*, 17, 80 (agosto/outubro de 2012).

Echart Muñoz, E. (2008), *Movimientos Sociales y Relaciones Internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, Espanha: Catarata.

Escobar, A. (2004), «Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década», *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 8, pp. 97-108.

——— (2008), «Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality, and Anti-Globalisation Social Movements», *Third World Quarterly*, 25, 1.

Espejo, S. e E. Francescon (2012), «La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el MERCOSUR», *Visioni Latinoamericana*, 6.

Espinosa, M. e P. Morris (2001), «Hacia una agenda sindical de género en el MERCOSUR», *Análisis Laboral*, 15 (dezembro de 2001). Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifa-latam/c02-00923.pdf>

Faria, L. e F. Piñeiro (2010), *Participação democrática no MERCOSUL: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social*, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.

Ferreira, M. C., com a colaboração de S. Payssé (2003), *La formación profesional en el MERCOSUR*, Montevideo: Cinterfor.

Ferreira Tajra, J. L. e M. Dias Martins (2014), «O Parlamento do MERCOSUL e a cidadania sul-americana», *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 5, 2 (2014).

Fesur-Friedrich Ebert Stiftung (2004), *Desafíos institucionales para el MERCOSUR: las relaciones entre Estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad*, Montevideo: Fesur. Disponible em: <http://www.fesur.org.uy>

Garcés, M. (2006), «La democracia, la ciudadanía, las políticas públicas y los movimientos sociales en la región MERCOSUR», em M. Garcés et al. *Democracia y ciudadanía en el MERCOSUR*, Santiago: LOM Ediciones, pp. 597-637.

García, H. O. (s/d), *Tripartismo e institucionalización del diálogo social en la Argentina y el Mercosur* [online]. Disponible em: [http://relaciondetrabajo.com/campus/ensayos%20y%20apuntes%20de%20clase/Tripartismo%20e%20institucionalizacion%20del%20dialogo%20social%20en%20la%20Argentina%20y%20el%20Mercosur%20\(rev.\).pdf](http://relaciondetrabajo.com/campus/ensayos%20y%20apuntes%20de%20clase/Tripartismo%20e%20institucionalizacion%20del%20dialogo%20social%20en%20la%20Argentina%20y%20el%20Mercosur%20(rev.).pdf)

Geneyro, R. e M. Vazquez (2006), «La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual», *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 11, 20 (maio).

Godio, J. (2004), *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA. Un estudio sobre la relación entre sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*, Buenos Aires: Biblos.

González, L. (2011), «La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional», *Densidades*, 8, pp. 59-78.

——— (2012), *La influencia mutua entre el ámbito regional y el nacional en el desarrollo de la institucionalidad para la agricultura familiar*, trabalho apresentado nas VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de General Sarmiento, 24 e 25 de abril de 2012.

González, L. e F. Lagar (2014), *Las Reuniones Especializadas de Cooperativas y Agricultura Familiar en el contexto del proceso de cambio del MERCOSUR (2001-2013)* [online]. Disponible em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/8d910349-9dd3-4318-98d4-60f2ed1266e6.pdf>

——— (2014), *Nuevas dimensiones de la integración: avances y desafíos de las agendas de cooperativas y de agricultura familiar en el MERCOSUR (2001-2014)*, trabalho apresentado no Quinto Congresso Uruguaio de Ciência Política «¿Qué ciencia política para qué democracia?», Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de outubro de 2014.

Grandi, J. (1998), «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Integración & Comercio*, 2, 6 (setembro/dezembro de 1998), pp. 83-109.

Grugel, J. (2004), *Can Civil Society Influence a Trade-Led Agenda?*, trabalho apresentado na Second Annual Conference of the Euro-Latin Trade Network, Special Office of the Inter-American Development Bank, Florence, outubro.

——— (2005), «Citizenship and Governance in Mercosur: Arguments for a Social Agenda», *Third World Quarterly*, 26, 7, pp. 1061-1076.

——— (2009), *New regionalism, new rights? Latin American regionalism as an opportunity structure for civic activism*, Documento de Trabalho No 19 (abril), Buenos Aires: Área de Relações Internacionais, Flacso.

Gual Soler, M. (2014), «El papel de las redes científicas intergubernamentales en las relaciones regionales y la integración de América Latina», *Science & Diplomacy*, 3, 4 (dezembro de 2014).

Cassel, G. (2014), «Ousar, persistir e conquistar», *Agrópolis. Debates políticos em el campo de lo rural*, 6, 7 (safra de verão 2014).

Hirst, M. (1993), *La dimensión política del MERCOSUR: especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales*, Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: Flacso.

——— (1995), La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología, Serie Documentos e Informes de Investigación No 98. Buenos Aires: Flacso.

IPPDH-CCSCS (2013), Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes [online]. Disponible em: <http://www.ippdh.mercosur.int/memoria-libre-circulacion-de-trabajadores-y-ciudadania-regional/>

IPPDH (2015), Violencia Institucional. La producción de información estadística sobre la violencia institucional en el MERCOSUR [online]. Disponible em: [http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/09/Produccion\\_informacion\\_estadistica\\_violencia\\_institucional\\_MERCOSUR.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/09/Produccion_informacion_estadistica_violencia_institucional_MERCOSUR.pdf)

——— (2015), Memoria de la I Consulta Pública del Foro de Participación Social del IPPDH [online]. Disponible em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/11/Memor%C3%ADa-I-Consulta-P%C3%BAblica-Buenos-Aires-Argentina.pdf>

——— (2015), Memoria institucional 2009-2014 [online]. Disponible em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/05/Memoria-institucionalVersionDigital.pdf>

Jelin, E. (1999), «Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR», *International Social Sciences Journal*, 51, 159 (março de 1999), pp. 37-48.

——— (2000), Diálogos, encuentros y desencuentros: los movimientos sociales en el MERCOSUR, Cuadernos para el Debate No 10, Buenos Aires: IDES.

——— (2002), Ciudadanía, movimientos sociales y MERCOSUR [online]. Disponible em: <http://dev.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/ciudadania.pdf>

Jerez, A. e M. Revilla Blanco (1998), «El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico», *Sociedades en Debate*, 4, 1, pp. 3-22.

Kaldor, M. (2005), La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra, Colección Kriterion, Buenos Aires: Tusquets Editores.

Kern, A. (2014), La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina (versión preliminar), trabalho apresentado na Conferência Internacional Conjunta Flacso-ISA, Buenos Aires, 23 a 25 de julho de 2014.

Lagar, F. (2012), La agenda de las cooperativas y la economía social y solidaria en el MERCOSUR: logros y desafíos de un nuevo modelo de desarrollo regional [online]. Disponible em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11709.pdf>

Lechner, N (1994), «La (problemática) invocación de la sociedad civil», *Perfiles Latinoamericanos*, 5 (dezembro de 1995), pp. 131-144.

Lezcano Schwarzkopf, A. (2009), «Sociedade civil nos espaços institucionais do MERCOSUL», trabalho apresentado no XXVII Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia, Buenos Aires, 31 de agosto a 4 de setembro de 2009.

López Rodríguez, F. (2014), «El largo y sinuoso camino de la consolidación agrícola», *Agrópolis. Debates políticos en el campo de lo rural*, s/d.

Lospenatto, S. (2006), «Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR: hacia el Parlamento Regional», *MERCOSUR Parlamentario*, 1 (maio de 2006), pp. 15-23.

Luciano, B. T. (2012), «A inclusão da representatividade direta no Parlamento do Mercosul», *Boletim de Economia e Política Internacional*, 11 (julho/setembro de 2012).

Malamud, A. e L. de Souza (2005), «Parlamentos supranacionales en Europa e en América Latina: entre el fortalecimiento e la irrelevancia», *Contexto Internacional*, 27, 2 (2005), pp. 369-409. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infol=109&sid=26>

Marcano González, L. F. (2006), «Programa marco de ciencia, tecnología e innovación para el MERCOSUR», *Interciencia*, 31, 11 (noviembre de 2006), pp. 769-771.

Mariano, K. L. P. (2001), *Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil*, tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.

Márquez, S. (s/d), *Un año de foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar* [online]. Disponível em: [http://www.minagri.gob.ar/site/areas/genero\\_mercosur/06-Biblioteca%20Virtual/](http://www.minagri.gob.ar/site/areas/genero_mercosur/06-Biblioteca%20Virtual/)

Martín Valverde, A. (1998), «Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa», em F. Durán López (coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Madrid: CES-AECI.

Medeiros, M. (2008), «Legitimidade, democracia e accountability no MERCOSUL», *RBCS*, 23, 67 (junho de 2008), pp. 51-69.

Medeiros, M. et al. (2010), «A questão da representação no MERCOSUL: os casos do Parlasul do FCCR», *Revista de Sociologia e Política*, 18, 37 (outubro de 2010), pp. 31-57.

Mellado, N. (2011), «Estado, sociedad civil e integración Hacia su rearticulación», em J. Bri-ceño Ruiz, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires: Teseco.

Menéndez-Carrión, A. (2003), «El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy. Una mirada desde América Latina», *Equador Debate*, 58 (abril de 2003), pp. 181-222.

Milani, C. (2008), «O princípio de participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias», *Revista de Administração Pública*, 42, 3 (maio/junho de 2008), pp. 551-579.

Mirza, C., M. Nascone, M. Mondelli e C. García (2012), *La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual*, Paraguai: Tekoha.

Moavro, H. (1997), «Un nuevo órgano del MERCOSUR. El Foro Consultivo Económico-Social», *Revista Relaciones Internacionales*, 6, 12 (1997).

Molina del Pozo, C. F. (2011), «La participación ciudadana a través de la iniciativa popular», em C. F. Molina del Pozo e C. Pizzolo (coords.), *El Parlamento de la Unión Europea y el Parlamento del Mercosur: ensayos sobre un estudio comparado*. Buenos Aires: Eudeba.

Mondragón, H. (2012), «Balance sobre la participación de los movimientos sociales en las políticas y programas del MERCOSUR», em H. L. Moncayo Salcedo (coord.), *Unasur: opciones de participación de la sociedad civil. Documentos y memorias del seminario taller: Hacia una estrategia de incidencia en Unasur y el BNDES*, Bogotá, 12 e 13 de novembro de 2012, La Paz: RRI, ILSA, Cedla, pp. 71-89.

Montequín, A. (2007), *El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, 88 (abril/junho de 2007), Rosario: Cerir.

Moori-Koenig, V. e G. Yoguel (1992), *Competitividad de las PyMEs autopartistas en el nuevo escenario de apertura e integración subregional*, Documento de Trabajo cfi-Cepal, 30, Buenos Aires: Cepal.

Moreira, A. C. (2012), «Integración regional y medio ambiente. Reflexiones acerca de la dimensión ambiental del MERCOSUR», trabalho apresentado na Segunda Conferência Bienal da Sociedade Latino-americana para o Direito Internacional, Rio de Janeiro, 23 a 25 de agosto de 2012.

Núñez, O. (2005), *La sociedad civil*, Panamá: Ruth Casa Editorial.

Olvera, A. (2003), *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Oregoni, S. (2012), *Trayectoria político-institucional de la cooperación en ciencia y tecnología en el MERCOSUR. El caso de la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (Recyt) (1992-2008)*, tese de Mestrado em Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia, Universidad Nacional de Quilmes, defendida em 8/5/2012.

Oregoni, S. e F. Piñero (2009), «Eficacia y legitimidad en las políticas de cooperación en ciencia y tecnología en el MERCOSUR. Un aporte para su interpretación», *Aportes*, 14, 40 (janeiro/abril de 2009), pp. 27-41.

Padrón, A. (1999), «El sindicalismo latinoamericano y los procesos de integración regional del Cono Sur», en *Desafíos para el sindicalismo latinoamericano*, Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

——— (2007), «MERCOSUR, nuevos actores y nuevas agendas», em G. Caetano (coord.), *América Latina: desafíos de su inserción internacional*, Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Pasquariello, K. (2001), *A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no MERCOSUL*, tese de doutorado, Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, defendida dia 24/4/01.

Pasquariello, K. e A. G. Back (2012), «Parlamento do MERCOSUL: mudança ou continuidade?», *Brazilian Journal of International Relations*, 1, 1 (janeiro/abril de 2012), pp. 39-59.

Pastori, A. (2003), «El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR. Un enfoque institucional», *Revista de la Facultad de Derecho*, 22, pp. 175-202.

Pereira da Silva, F. (2012), «Integração democrática em 3D», *Densidades*, 9 (maio de 2012), pp. 43-61.

——— (2013), «Participação mercosulina: do macro ao micro», em I. Sarti, D. Perrotta, M. Leite Lessa e G. Cardoso Carvalho (orgs.), *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*, v. 1, Rio de Janeiro: PerSe.

——— (2015), *Democracias Errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina*, Rio de Janeiro: Ponteio.

Pérez, R. (1998), «La participación social en los procesos de integración», en Claeh, *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, Montevideo: ALOP-Cefir-Claeh.

Pirone, F. (2014), «La formación de jóvenes y su papel como actores decisivos en la producción rural», *Agrópolis. Debates políticos en el campo de lo rural*, 6, 7 (safra de verão 2014).

Podestá, B. (1995), «Seis comentarios sobre la cuestión social», en Cefir, *La dimensión social de la integración*, DT 11/95.

Podestá, B., M. Gómez Galán, F. Jácome e J. Grandi (2000), *Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional*, Madri: Cefir-Cideal-Invesp.

Políticas Públicas de Juventudes y Ciudadanía Regional. Aportes desde la Unidad Temática de Juventud de la Red Mercociudades [online]. Disponível em: [https://www.santafe.gov.ar/archivos/gabinete\\_joven/Publicacion\\_utj.pdf](https://www.santafe.gov.ar/archivos/gabinete_joven/Publicacion_utj.pdf)

Portella Castro, M. S. (1995), Considerações sobre o emprego nos processos de integração comercial e as propostas sindicais no contexto internacional e no âmbito do MERCOSUL, trabalho apresentado no Seminário Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, 7 e 8 de agosto.

——— (2007), El sindicalismo frente al MERCOSUR, Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguai.

Portela de Castro, M. S. e A. Wachendorfer (1998), «O sindicalismo do Mercosul: trajetória e perspectivas na ampliação comercial hemisférica», São Paulo em Perspectiva, 12, 1 (janeiro/março de 1998), pp. 129-141.

Prado, A. C. (2002), «Grupo Brasil Argentina, modelo de participação da sociedade civil na integração regional», Cadernos Cedec, 71 (edição especial Cedec-puc), São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

Procisur-BID (2000), Estrategia para la integración tecnológica agroalimentaria y agroindustrial en el MERCOSUR ampliado, Serie Documentos, 18, Montevideo: BID.

Programa Regional FIDA-MERCOSUR-Claeh (2013), Plataformas de diálogo político sobre agricultura familiar campesina. La estrategia y experiencia de FIDA en el Mercosur ampliado, Montevideo: FIDA-MERCOSUR-Claeh.

——— (2015), Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el MERCOSUR. Marco de actuación de la REAF, Montevideo: FIDA-MERCOSUR-Claeh.

Pulecio, J. R. e A. Franco (eds.) (1997), Sociedad civil e integración en las Américas: una mirada al MERCOSUR, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales - Fundación Friedrich Ebert Stiftung Colômbia.

Ratton Sanchez, M. (2005), Pontos críticos da participação da sociedade civil no MERCOSUL, São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas.

——— (2007), É possível pensar em sociedade civil no MERCOSUL? [online]. Disponível em: [http://works.bepress.com/michelle\\_sanchez-badin/16](http://works.bepress.com/michelle_sanchez-badin/16)

REAF (2006), Primer Ciclo REAF: Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR, publicación para la VI REAF, Porto Alegre/SP/Brasil, 5 a 8 de dezembro de 2006, Porto Alegre: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, Brasil), Ministério de Relações Exteriores (MRE, Brasil) e Programa Regional del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (Programa FIDA-MERCOSUR). Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF\\_2006\\_es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF_2006_es%20(1).pdf)

——— (2010), REAF: Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR, publicación especial para a XIV REAF, Brasilia/DF/Brasil, 13 a 19 de novembro de 2010, Ministerio de Desenvolvimento Agrário (MDA, Brasil). Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF\\_2010\\_es%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF_2010_es%20(3).pdf)

RECM (2007). El rol de las cooperativas como parte integrante de la economía social en la cohesión social en América Latina y en Europa [online]. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/03233.pdf>

——— (2009), La economía social y solidaria en los procesos de integración regional. Montevideo: Aecid.

REJ (2012), Año de la Juventud del MERCOSUR: plan de actividades preliminar [online]. Disponível em: [http://oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20120703165006\\_83.pdf](http://oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120703165006_83.pdf)

Ribeiro, E., H. Martins e M. Santoro (2007), «Parlamento do MERCOSUL: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas», Observador on-line, publicação do Observatório Político Sul-Americano, 2, 12 (dezembro de 2007), pp. 27-41.

Ribeiro, E., M. Santoro, P. Lânes e R. Reyes Novaes (orgs.) (2008), Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles. Rio de Janeiro: Ibase e Pólis.

Ribeiro, E. e R. Reis (2007), «Um Parlamento para o MERCOSUL: o processo político e histórico de sua criação», Universitas: Relações Internacionais, 5, 1-2 (janeiro-dezembro de 2007), pp. 143-169.

Rimoldi de Ladmann, E. et al. (2007), Derecho a la salud y servicios de salud en el orden internacional y regional, Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA.

Riggiozzi, P. (2010), «Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis», LATN Working Paper, 130 (abril de 2010).

Riggiozzi, P. e D. Tussie (eds.) (2012), The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America, United Nations University Series on Regionalism, 4, Londres, Nova York: Springer.

Robles, A. J. (2002), Balance y Perspectiva de los organismos sociolaborales del MERCOSUR, publicação que reúne as contribuições da Oficina de Formação e Debate «El futuro del MERCOSUR», Coordenação de Assuntos Internacionais do Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridad Social com a Cooperação da Fundação Friedrich Ebert Stiftung Argentina, 30 de abril e 2 de maio de 2002. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/01924.pdf>

Rodríguez, E. (s/d), Jóvenes, movimientos juveniles y políticas públicas de juventud en el MERCOSUR: heterogeneidad de situaciones, diversidad de soluciones, texto redigido no âmbito do Estudo «Evaluación de las capacidades institucionales de los movimientos juveniles en el MERCOSUR», Centro Latinoamericano sobre Juventud (Celaju). Disponível em: <http://jovenesenmovimiento.celaju.net/wp-content/antecedentes/14.pdf>

Roitter, M. (2004), «El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil», em D. Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

Sanahuja, J. A. (2009), «Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», em L. Martínez Alfonso, L. Peña e M. Vazquez (coords.), Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe, 7, Buenos Aires: Cries, pp. 11-54.

——— (2010), La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. Una región en construcción Unasur y la integración en América del Sur, Madri: Fundación Cidob.

Santos, B. (org.) (2002), Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Secretaría del MERCOSUR (2006), Gobernabilidad democrática, participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final), Estudio No 001/06, Montevidéo.

Secretaría del MERCOSUR-Sector de Asesoría Técnica (2006), Medioambiente en el MERCOSUR. Relevamiento No 01/006, Montevidéo.

Secretaria-Geral da Presidência de República (2007), *MERCOSUL Social e Participativo: construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania*, Brasília: Ibraes.

Serbin, A. (1997), «Globalización y sociedad civil en los procesos de integración», *Nueva Sociedad*, 147 (janeiro/fevereiro de 1997), pp. 44-55.

——— (2006), «El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional», *Revista del Sur*, 164 (março/abril de 2006).

——— (2012), «Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal», em A. Serbin, L. Martínez e H. Ramanzini Júnior (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: Cries.

——— (2012), «New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?», em P. Riggirozzi e D. Tussie (eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*, United Nations University Series on Regionalism, Londres-Nova York: Springer.

Shaw, M. (1994), «Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach», *Millennium: Journal of International Studies*, 23, 3, pp. 647-667.

Silva Gilli, R. (2007), «Medio ambiente en el MERCOSUR», em *Série Grandes Eventos - Meio Ambiente*, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, pp. 49-62.

Silva Querales, N, S. A. Tremaria e L. A. Calderón (2010), «Lo político y lo social en la configuración del MERCOSUR: claves históricas, desarrollo actual y perspectivas», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 16, 2 (maio/agosto de 2010), pp. 29-59.

Sosa, A. (2004), *MERCOSUR y medio ambiente* [online]. Disponível em: <http://www.amersur.org/medio-ambiente/mercosur-y-medio-ambiente/>

Stuart, A. M. (1999), «A sociedade civil na integração: movimentos sociais e organizações sindicais», em Y. Chaloult e P. De Almeida, *O Mercosul, Nafta e ALCA: A Dimensão Social*, São Paulo: LTR.

Stuhldreher, A. (2012), «Construcción participativa del regionalismo estratégico: ¿hacia una agenda medioambiental externa del MERCOSUR?», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, 1, pp. 194-210.

Teubal, M. e R. Pastore (2002), «Globalización y sistema agroalimentario en la era actual: hacia un nuevo modelo agroindustrial», em *Agro y alimentos en la globalización Una perspectiva crítica*, Buenos Aires: La Colmena, pp. 41-54.

Tomazoni, F. (2001), «O empresariado da região sul: sua visão e participação no processo de integração regional do MERCOSUL», *Bolsa de iniciação científica, 2.º Relatório Científico*, São Paulo: Fundap/Cedec/PUC-SP, abril.

Torres, A. e J. Díaz (2011), «MERCOSUR ambiental: ¿se trata de una mirada solo desde el comercio o del avance de la dimensión olvidada? ¿Medio lleno o medio vacío?», em G. Caetano, *Mercosur, 20 años*, Montevideo: Cefir.

Tussie, D. e M. Botto (2003), «Introducción La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional», em D. Tussie e M. Botto (coords.), *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires: Flacso-Argentina/Biblos.

UCR, FIDA y MERCOSUR (2013), *Medidas adoptadas en los cuatro países fundadores del Mercosur, vinculadas a debates y recomendaciones formuladas por la REAF, Seminario Subregional «Impacto del diálogo sobre políticas públicas para la agricultura familiar en el Mercosur»* [online]. Disponível em: <http://fidamercosur.org/claeh/actividades/eventos/106-seminario-subregional-impacto-del-dialogo-sobre-politicas-publicas-para-la-agricultura-familiar-en-mercosur>

Unidad de Apoyo a la Participación Social (2014), Contribuciones para el diálogo social: I.er Taller Regional para el Fortalecimiento de la Participación Social en el MERCOSUR (Corrientes, 24 e 25 de novembro de 2014.) [online]. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7170/1/ups\\_publicacion-contribuciones-para-el-dialogo-regional.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7170/1/ups_publicacion-contribuciones-para-el-dialogo-regional.pdf)

Vazquez, M. (2007), Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR, trabalho apresentado no Congresso realizado em comemoração dos 50 anos da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 29 a 31 de outubro.

——— (2008), «Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR», *Densidades*, 1 (maio de 2008), pp. 88-96.

——— (2011), «El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur», em G. Caetano (coord.), *Mercosur, 20 años*, Montevideo: Cefir.

Vazquez, M. e R. Geneyro (2006), «La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual», *Aldea Mundo*, 11, 20 (maio de 2006), pp. 7-18.

Vazquez, M. e D. Perrotta (2011), *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*, Montevideo: Cefir.

Velho, L. (2000), «Redes regionales de cooperación en CyT y el Mercosur», *Redes*, 7, 15 (agosto), pp. 112-130.

Ventura, D. (2005), *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional*, Berlín: Konrad Adenauer Stiftung.

——— (2006), *Gobernabilidad y democracia. Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR*, Proyecto de Cooperación SM-BID, Fortalecimiento Institucional y Consolidación del Mercado Regional (ATN/SF-9014-RG).

Vieira Martins J., C. Albuquerque e F. Gomensoro (2011), «Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional», em G. Caetano (coord.), *MERCOSUR: 20 años*, Montevideo: Cefir.

Vieira Martins, J. e C. Albuquerque Silva (2011), «Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL», *Boletim de Economia e Política Internacional*, 5 (janeiro/março de 2011), pp. 65-71.

Vigevani, T. e J. P. Veiga (1991), «Mercosul e os interesses políticos e sociais», *São Paulo em perspectiva*, 5, 3 (julho/setembro), pp. 44-51.

——— (1995), *MERCOSUL: interesses e mobilização sindical*, trabalho apresentado no Seminário Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, 7 e 8 de agosto de 1995.

Vigevani, T., K. Mariano e M. Oliveira (2000), *Democracia e atores políticos no Mercosul*, v. 2, Araraquara: Cenários (UNESP).

Vigevani, T., M. Pasquarielo et al. (1999). «Estratégias e alianças entre os atores sociais», em A. Silva Ilha e D. Ventura, *O Mercosul em Movimento II*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.

Von Freyberg, D. (2012), «Movimientos sociales y ONG locales e internacionales. Historia de un desencuentro», em S. Piris Lekouna (coord.), *Movimientos sociales y cooperaciÓN Ideas para el debate*, Bilbao: Universidad del País Vasco - Hegoa.

Wanderley, L. E. (2002), «Mercosul e Sociedade Civil», São Paulo em perspectiva, 16, 1 (janeiro/março de 2002), pp. 63-73.

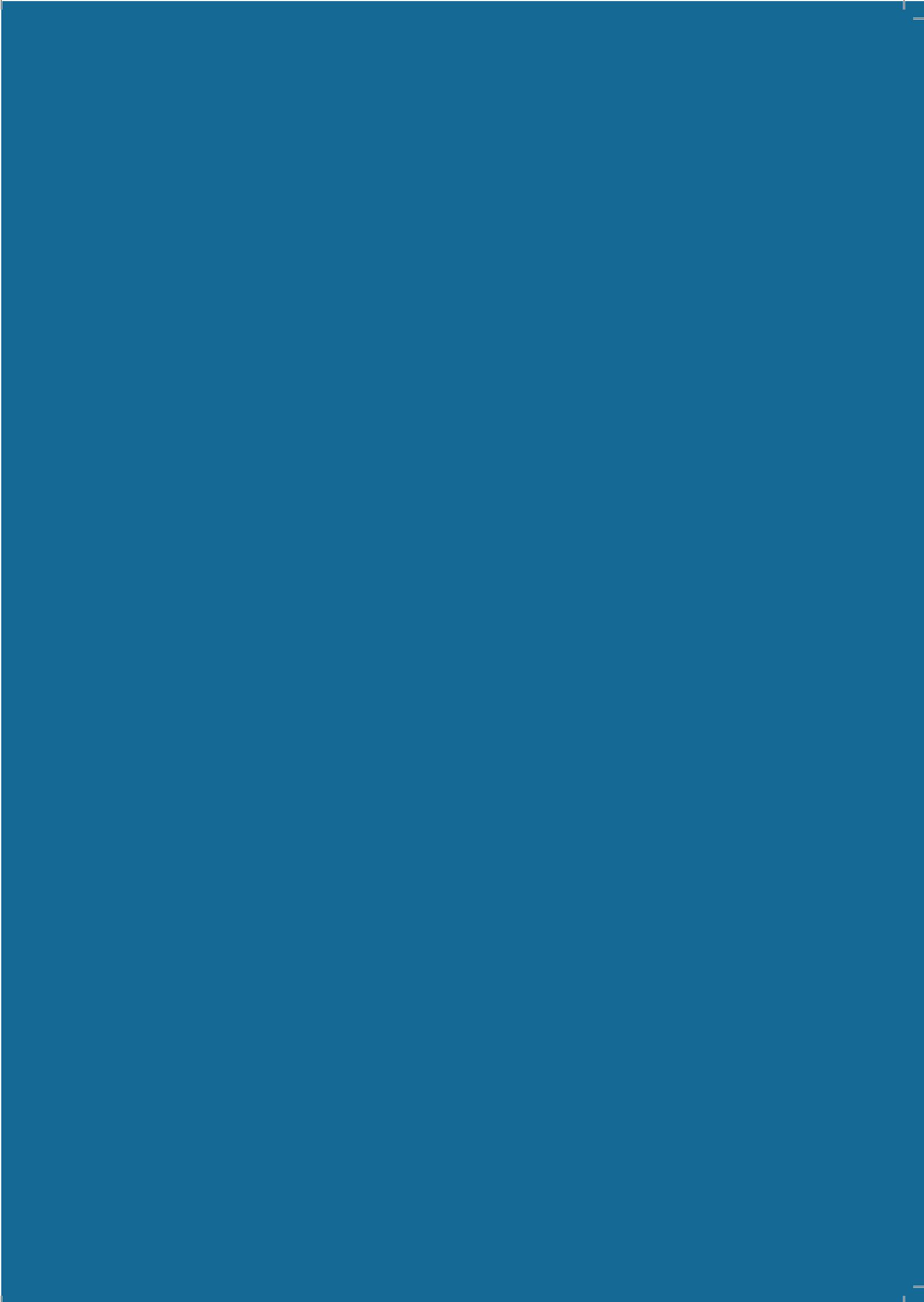
Wanderley, L. E. e A. C. Evangelista (2006), Sociedad civil, gestión pública democrática y MERCOSUR: participación del empresariado y de los trabajadores, 2.º Curso sobre Integración Regional, Gobiernos Locales y Sociedad Civil, módulo 3. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Curso-Virtual/ModuloIII-version-espanol.pdf>

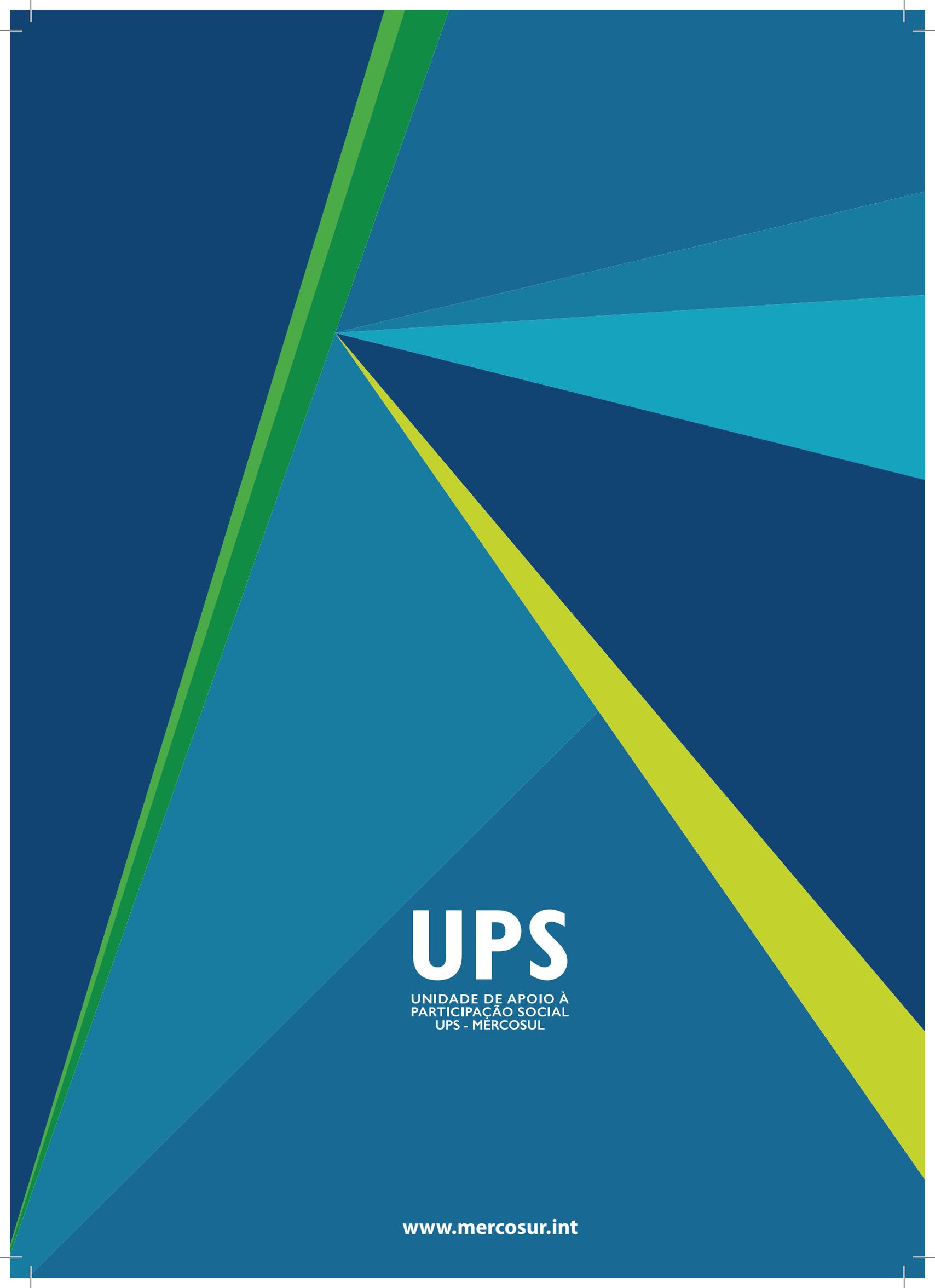
Zibechi, R. (2007), Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento, Lima: Programa Democracia y Transformación Social, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Ziccardi, A. (1999), Los Actores de la Participación Ciudadana, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Zurbriggen, C. e M. González Lago (2010), Análisis de las iniciativas MERCOSUR para la promoción de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Documento 007, Montevideo: Cefir.







**UPS**

UNIDADE DE APOIO À  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
UPS - MERCOSUL

[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)