

É POSSÍVEL PENSAR EM SOCIEDADE CIVIL NO MERCOSUL?

Michelle Ratton Sanchez

Introdução

A débil institucionalização e a escassa coesão social no Mercosul são diagnósticos que motivaram a apresentação, desde 2000, de alguns projetos com vistas a apresentar medidas para superar essas dificuldade no âmbito do bloco.¹ O Programa de Trabalho do Mercado Comum do Sul (Mercosul) 2004-2006 integra esse conjunto de projetos e com isso definiu linhas de ação para afirmar e expandir o projeto de integração. Interessa aqui o fato de esse Programa ter enunciado pela primeira vez a idéia de participação direta da “sociedade civil” no Mercosul (item 2.1 do Programa).²

Atenta-se para o emprego da expressão “sociedade civil” em um documento oficial do Mercosul porque esclarecer o (potencial) conteúdo jurídico da expressão pode permitir que se: (i) defina o núcleo de interesses envolvidos e representados nos mecanismos de participação direta³; e (ii) identifique outros atores que podem vir a ser seus interlocutores nesses mecanismos e fora deles. Entende-se que esse exercício de definição é essencial em fóruns e organizações internacionais, na medida em que, apesar de haver uma coincidência terminológica quanto ao conceito aplicado para a teoria do Estado moderno, a estrutura política sobre a qual a nova concepção de sociedade civil se baseia é distinta e está sendo aplicada de forma específica em cada foro internacional.

Nesse sentido, a proposta deste artigo é analisar em que medida o quadro regulatório do Mercosul apresentou até hoje outros conceitos jurídicos relacionados ao de “sociedade civil” – cuja definição e composição é entendida aqui basicamente como diferentes grupos de atores de caráter não-estatal – e como os atores englobados nessas categorias participaram dos mecanismos disponíveis no bloco. O objetivo é trazer uma percepção

crítica sobre o emprego do termo sociedade civil no Mercosul, que não se limite à retórica e não seja dissonante com as transformações em outros fóruns internacionais (que, por sua vez, já agregam atores da região do Cone Sul)⁴. Não se trata de posicionar-se sobre o conceito teórico de sociedade civil e de sua aplicação⁵, mas de centrar-se nos pontos comparativos com a sua aplicação no bloco e em outros fóruns.

Este artigo está organizado em duas partes principais, em que são analisados: (i) os conceitos relacionados à idéia de sociedade civil aplicados em diversos documentos do processo de integração do Mercosul; e (ii) o levantamento de dados empíricos sobre os atores que estiveram presentes nos mecanismos de participação direta, nos últimos anos, com alguns apontamentos sobre essa prática. Serão analisados tanto a previsão legal como a evolução da tensa relação entre sociedade civil e a estrutura institucional do Mercosul, em uma combinação entre os elementos estáticos – considerados aqui como sua previsão formal – e dinâmicos – considerados a partir da dinâmica real – da participação direta no bloco.

1. O estático com pouca dinâmica: limites formais para os interessados

Em qualquer processo de participação direta em uma estrutura política, há sempre critérios e procedimentos sobre quem pode participar e como pode fazê-lo. No sistema internacional, em particular, a definição dos critérios de quem pode participar é extremamente relevante, dado que o conceito residual de atores não-estatais frente a organismos de caráter intergovernamental admite uma pluralidade – em número e variedade – de atores. Assim, um dos principais pontos de partida, no contexto do quadro regulatório, no que tange à sua estática, é identificar quais são os atores admitidos nos mecanismos de participação direta – o que está, em grande medida, espelhado nos termos aplicados para os atores que podem se candidatar a esses mecanismos de participação.

No caso do Mercosul, como mencionado, o termo “sociedade civil” não tinha sido aplicado em nenhum documento oficial anterior ao Programa de Trabalho 2004-2006. Vários termos, no entanto, foram aplicados desde a criação do Mercosul, em 1991, para fazer referência

aos atores candidatáveis aos mecanismos de participação direta no bloco, quais sejam: “setor privado”, “setor econômico e social”, “grupos setoriais” e “particulares”. Quais são, então, os elementos estáticos da definição dos atores que puderam participar dos mecanismos de participação direta desde a criação do Mercosul?

1.1. Aproximações do “setor privado”

Uma das expressões mais freqüentes nos documentos oficiais do Mercosul é “setor privado”, expressão essa cunhada desde os primórdios do processo de integração. Referências ao termo estão presentes no Tratado de Assunção (TA) (Artigo 14), de 1991, e em regulamentos internos de órgãos do Mercosul, como é o caso dos regulamentos do Grupo do Mercado Comum (GMC) (Artigo 26 e segs.), da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) (Artigo 18) e do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) (Artigo 3º). Dentre esses documentos, apenas o Regulamento Interno do GMC designa como correspondente ao seu conteúdo “aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo” (Artigo 29).

Tal definição de setor privado permite interpretações divergentes. Uma restritiva, na qual se enquadram como setor privado apenas grupos diretamente relacionados à cadeia econômica, isso é, “produção” para a indústria, “distribuição” para o comércio e “consumo” para consumidores. Ou uma interpretação mais abrangente, com a percepção ampla dos interesses que os *processos* de produção, distribuição e consumo podem suscitar, e que abre a possibilidade de incluir todo e qualquer ator de uma sociedade capitalista.

De qualquer forma, a aplicação do termo em 1991, quando da assinatura do TA, parece ser, ainda que precária, de uma certa forma condizente com os objetivos do bloco naquele momento; já que, nos termos do tratado, a criação do Mercosul teria por fim, em uma primeira fase, a formação de uma união aduaneira e, subseqüentemente, de um mercado comum.

No momento da definição da estrutura organizacional do bloco e dos passos para a formação de um mercado comum, com o Protocolo de Ouro Preto (POP), em 1994, o termo setor privado foi reiterado. A expressão tinha

sido aplicada no Regulamento Interno do GMC (1991) – que se manteve em vigor após 1994 – e foi ainda aplicada em documentos posteriores ao POP, como nos regulamentos do CCM (1996) e do FCES (1996). O uso do termo nesses documentos parece ser imponderado. Ou melhor, suspeita-se que seja apenas uma repetição de uma expressão já consagrada nos documentos de integração. O que sugere a ausência de uma avaliação crítica sobre o conjunto de atores presentes no bloco em consonância com os objetivos que passaram a ser perseguidos, a partir de 1994, por meio da estrutura institucional do bloco – o que inclui os mecanismos de participação direta disponibilizados.

Ademais, a aplicação do termo em 1994 contrastava com uma nova expressão jurídica introduzida a partir de então no bloco: “setores econômico e social” (conforme Artigo 28 do POP e o Artigo 1º e segs. do Regulamento Interno do FCES), analisada a seguir.

1.2. Ampliação para setores econômico e social

Com a criação de uma estrutura institucional fixa para atender aos objetivos de alcançar um mercado comum e a designação de um fórum exclusivo nessa estrutura para a participação direta (o FCES, como descrito no item 3) de atores de caráter não-estatal, o termo para designar os interessados em participar do Mercosul foi ampliado para “setores econômico e social”. Esse termo foi aplicado tanto no POP quanto no Regulamento Interno do FCES, mas apenas o Regulamento o definiu: empresários, trabalhadores e demais setores econômicos e sociais (Artigo 12.2).

Três pontos são dignos de nota na definição desse novo termo. Primeiramente, a expressão evidenciou a presença de dois grupos de interesse – empresários e trabalhadores –, sendo que o grupo de trabalhadores não parecia estar incluído no progresso “setor privado”, conforme interpretação estrita proposta acima. Um segundo ponto é que a generalidade “demais setores econômicos e sociais” permitiu, em princípio, o reconhecimento de uma gama mais ampla de interesses relacionados ao processo de integração: não restrita ao aspecto econômico. Enfim, o termo “setores” compreende apenas os grupos de interesse, ou seja, os atores

socialmente organizados. Isso eliminaria a possibilidade de participação direta do cidadão individualmente. Neste caso, um outro termo cunhado nos documentos oficiais é o de “particulares”, que, eventualmente, poderia atender ao cidadão individual.

1.3. E os particulares...

O termo “particulares” foi utilizado nos documentos do Mercosul relativos à solução de controvérsias, a exemplo do Protocolo de Brasília e do Protocolo de Olivos. Neles, o termo designa pessoas físicas e/ou jurídicas que tenham um interesse a defender no mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul (Artigo 25 do Protocolo de Brasília e Artigo 40 do Protocolo de Olivos).

Destaca-se, no entanto, que o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul não reconhece a participação direta de atores de caráter não-estatal. A participação dos particulares dá-se apenas pela sua representação via Seção Nacional do GMC, de forma que a apresentação da demanda é feita em nome do Estado em que o particular reside.

Tendo em vista essa limitação formal, apenas uma alteração da dinâmica desse sistema – por exemplo, em novas demandas por participação ou no reconhecimento de novos mecanismos *ad hoc* – poderia contribuir para um novo entendimento sobre a participação de “particulares” no Mercosul⁶.

Vejamos, então, como tem sido a aplicação deste e dos demais termos relacionados a “sociedade civil” no bloco.

2. O dinâmico quase estático: mais de 10 anos de participação pouco efetiva

Além da definição jurídica dos termos que dizem respeito à participação direta da sociedade civil no Mercosul, apresentada acima, é necessário analisar a forma de aplicação desses termos, ou seja, o lado dinâmico da regulamentação pelos diferentes mecanismos que reconhecem e admitem tal participação na estrutura do bloco. Isso é, identificar (i) quais são os atores que participam efetivamente de tais mecanismos

e (ii) quais eventuais atores não participam hoje por uma limitação institucional (demandas por ampliação).

Os mecanismos para a participação direta no Mercosul têm caráter marginal, concentrado-se no nível executivo e pontual no nível técnico do processo de decisão do bloco. Fundamentalmente, esses mecanismos são admitidos, de maneira expressa, no FCES, nas reuniões preparatórias dos Subgrupos de Trabalho (SGTs) e nas respectivas Comissões, vinculados ao GMC⁷; e, por analogia, nas Reuniões Especializadas e nos Grupos *Ad Hoc*.⁸

Tendo em vista a falta de registros públicos, não foi possível observar como foi aplicado o conceito de setor privado sob a égide do TA, no período 1991-1994. Analisa-se abaixo a dinâmica dos mecanismos de participação direta, formal ou informal, de atores de caráter não-estatal, desde a assinatura do POP (1994). Essa análise foi realizada com base nos documentos formais do bloco e nos registros das reuniões dos seus órgãos disponíveis para consulta na Secretaria do Mercosul.

2.1. O FCES sob o compartimento das Seções Nacionais

O FCES representa os “setores econômicos e sociais” de cada um dos Estados-membros (Artigo 28 do POP) do Mercosul e pode se manifestar perante o GMC por meio de Recomendações. Conforme indicado acima, o FCES é o único mecanismo resguardado para a participação direta e exclusiva de outros atores que não aqueles que compõem a burocracia estatal. A participação no FCES está, contudo, limitada a trinta e seis representantes dos setores econômicos e sociais, sendo reservada a quota de nove integrantes para cada Estado-membro (sem obrigatoriedade de preenchimento das nove cadeiras por cada um).

Em um primeiro momento, foram registrados, como representantes dos setores econômicos e sociais no fórum, predominantemente, representantes de associações empresariais de caráter nacional (seja industrial, seja agrícola) e centrais sindicais. Foi com o avanço no campo regulatório intrabloco, inclusive temático, e com as reuniões periódicas do FCES que outros atores de caráter não-estatal passaram a ter interesse em dele participar.⁹ Essa demanda, por fim, deu consistência à garantia

do direito de participação a “outros setores econômicos e sociais”, nos termos admitidos pelo Regulamento Interno do FCES (Artigo 12.2).

As organizações presentes nas reuniões do FCES foram selecionados pela Seção Nacional de cada um dos Estados-membros, “segundo suas particularidades internas” (Artigo 3º, §1º do Regulamento Interno do FCES). As únicas delimitações impostas para as Seções Nacionais são que: os atores sejam “os mais representativos e de âmbito nacional”; haja paridade na designação dos representantes das organizações de trabalhadores e de empresários; e seja respeitado o limite de delegados titulares (nove por cada Seção (Artigo 3º, §1º e Artigo 6, §2º do Regulamento Interno do FCES).

Frente à complexa organização social dos Estados-membros, algumas críticas em relação a tais critérios podem ser suscitadas, dentre as quais umas puderam ser comprovadas pela pesquisa nos arquivos das reuniões do FCES, ou seja, na dinâmica de funcionamento desse órgão.

Primeiramente, o critério de “representação nacional” limita em alguma medida a capacidade de representação, sobretudo para atores que tenham uma atuação relevante em nível local ou que derivem de alianças regionais. Outra questão problemática quanto a esse critério é que todos os quatro países fundadores do Mercosul, por exemplo, contam com populações concentradas em alguns centros urbanos.

Além disso, o critério da representatividade nacional a partir do recorte elaborado por cada Seção Nacional também pode favorecer a elitização das representações, não sendo suficientemente flexível para o reconhecimento de novos atores com interesse em participar do processo de decisão regional. Essa hipótese pode ser comprovada com a definição pelas Seções Nacionais, em seus regulamentos, de representantes permanentes para a sua composição; o que significa que, para que essas entidades sejam substituídas, os regulamentos têm de ser alterados.¹⁰

O critério da paridade se, por um lado, poderia ser um dos mecanismos para evitar a predominância histórica dos setores econômicos, por outro, resguarda a apenas a dualidade empresário-trabalhador, sem atentar para outros grupos de interesse. A dinâmica de trabalho das Seções Nacionais, entretanto, evidencia um cenário ainda mais precário: o próprio critério não foi respeitado. Isso pode ser observado nos próprios Regulamentos Internos das Seções Nacionais, salvo do Uruguai, e nas atas do FCES,

sempre favoráveis à participação dos empresários quando comparado à dos trabalhadores.¹¹ Ademais, a análise dos documentos e registros das reuniões do FCES permite observar que não foi garantido um mínimo sequer para a representação dos “outros setores econômicos e sociais”, em cada uma das Seções Nacionais.¹²

Por fim, o limite no número de participantes de cada Seção Nacional também suscita a crítica de não permitir a representação adequada do bloco ou mesmo as diversidades de cada um de seus Estados-membros (diversidades internas e externas, um em relação ou outro), em especial quanto à participação econômica e social na composição do bloco. Para corroborar essa crítica, é lembrada aqui a participação de atores de caráter não-estatal da região em outros fóruns intergovernamentais também relacionados ao tema da cooperação econômica, como nas conferências e reuniões ministeriais da OMC, da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED ou UNCTAD, em inglês) e das negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), sintetizadas no Quadro abaixo.

Número total de atores não-estatais inscritos/Proporção em relação à população total de cada Estado

	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai	
	Total	Proporção	Total	Proporção	Total	Proporção	Total	Proporção
ALCA	11	3,03	43	2,53	–	–	2	5,9
OMC	6	1,65	20	1,17	3	5,44	4	11,77
UNCTAD XI	1	0,27	32	1,88	–	–	1	2,94
MERCOSUL	22	6,06	14	0,82	13	23,57	12	35,30

Fonte: Elaboração própria, com base em informações disponíveis nas páginas da Internet da OMC, sobre as Reuniões Ministeriais da OMC; da UNCTAD, sobre a UNCTAD XI; e da ALCA, sobre as atividades do Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil, até 2005. Os dados sobre o Mercosul correspondem ao número de organizações que participaram das reuniões do FCES até 2005 (Sanchez, 2005).

Este quadro não pretende apresentar uma relação absoluta na proporção, já que a participação das entidades não é constante nestes fóruns e que pode estar relacionada a elementos circunstanciais. A principal conclusão que este quadro oferece é sobre a pluralidade de entidades interessadas em cada Estado-Membro, pela participação nos fóruns intergovernamentais indicados. Como, diferentemente do FCES,

nos demais fóruns indicados, em princípio, não há seleção prévia por uma seção nacional e nem mesmo a exigência de representatividade com abrangência nacional ou obrigatoriedade de uma delegação mínima por Estado, a participação direta decorre do interesse temático e da co-relação entre as atividades das entidades e as do fórum intergovernamental. Um dado a partir do Quadro que surpreendente é que a participação nos outros fóruns apresenta em grande parte entidades distintas ou para além daquelas que estão no FCES. Pode haver muitas razões para tal, mas sugere-se aqui que um deles possa ser a limitação formal para a participação no FCES.

Todos esses critérios podem, ainda, limitar uma das externalidades positivas de uma maior pluralidade, seja pela ampliação (inclusive de diversidade de perfis) seja pela alternância de atores, que é o da educação pela participação direta, em processos de decisão políticos.¹³

Não obstante as limitações formais terem impactado negativamente a dinâmica do FCES, os dados obtidos sobre a sua prática também apontam para correções desses critérios. Nessa direção, primeiramente, podem-se notar mudanças na composição das Seções Nacionais e da sua representação no FCES desde 1996. Foi possível observar que alguns atores que não constavam do rol inicial das Seções Nacionais pleitearam o direito de participação, entre os quais se destacam entidades representativas das cooperativas, de seguradoras e corretores de seguro e algumas universidades, e foram aceitas nas reuniões do FCES (Sanchez, 2005). Para aquelas últimas, é possível que interesses específicos quanto a temas em negociação e/ou pautas de pesquisa tenham fundamentado a demanda. No caso das associações de cooperativas, contudo, o interesse apresentado, em um primeiro momento, não parece ter-se relacionado a uma temática específica, mas à insuficiente representatividade das associações de produtores registradas anteriormente. Tal pleito reforça a hipótese apresentada previamente sobre o funcionamento do FCES e sua composição, qual seja: a insuficiência ou restrição da seleção das entidades habilitadas a participar do FCES pelas Seções Nacionais.

Foi possível ainda identificar demandas pendentes, como é o caso dos movimentos de gênero e de caráter ambientalista.¹⁴ Essas demandas resultaram em uma participação informal e *ad hoc* nas reuniões do FCES que, por vezes, nem se refletiu na estrutura do filtro das Seções Nacionais.

Os interesses que suscitaram as demandas de participação podem ser diversos. O importante é notar que a participação nas reuniões do FCES de muitos atores foi esporádica (Sanchez, 2005), o que permite a formulação de algumas hipóteses: (i) a existência de interesses pontuais em uma determinada negociação; (ii) a falta de recursos humanos ou financeiros para acompanhar as reuniões do FCES; (iii) a satisfação com outras formas de participação ou mesmo de representação no processo de tomada de decisão do bloco; (iv) a descrença nessa forma de participação ou no próprio processo de integração. Essas hipóteses não reciprocamente excludentes e o conjunto desses e outros fatores pode ter corroborado a decisão de não-participação. Hipóteses essas que podem ser consideradas no caso de eventual reforma dos mecanismos de participação direta, inclusive do FCES.

Destaca-se que apesar das reformulações das Seções Nacionais, o perfil das entidades que as compõem, hoje, é bastante similar. São basicamente: confederações da indústria e da agricultura (como representantes dos empresários), centrais sindicais (como representantes dos trabalhadores) e, na qualidade de representantes de outros setores, associações de cooperativas e representação de consumidores, com uma ou outra exceção.

Além disso, não obstante as críticas apresentadas sobre a organização das Seções Nacionais, reconhece-se que a sua formalização e regulamentação trouxeram o potencial de aprimorar os procedimentos da formulação da política externa nos Estados-membros do Mercosul. Isso porque a regulamentação das Seções tornou transparente a elitização tradicionalmente presente na formulação da política externa e identifica muitos dos atores que, caso não dispusessem de mecanismos formais, atuariam por meio de lobbies especializados e contatos pessoais.¹⁵

2.2. A dinâmica dos demais mecanismos de participação direta

O número de critérios para a participação nos SGTs e respectivas Comissões, bem como nas Reuniões Especializadas e nos Grupos *Ad Hoc*¹⁶ é menor do que os previstas para o FCES. Além disso, não tão claros. As suas únicas limitações são: quanto ao momento, participação na fase

preparatória; e quanto ao número, limitada a três representantes do “setor privado” por reunião (conforme Artigos 21 e seguintes do Regulamento Interno do GMC). Apesar de regras mais restritivas, essas limitações não foram, porém, respeitadas, conforme se depreende das atas das reuniões daqueles fóruns.

Disposições e procedimentos sem critérios claros também são apresentados para os Comitês Técnicos, que podem solicitar o assessoramento de especialistas e consultar representantes do “setor privado”.¹⁷ Destaca-se aqui o emprego do termo “setor privado”, que retomou em 1996 a terminologia empregada no TA (1991), descrita no item 1.1.

Conforme análise das atas de reuniões disponíveis,¹⁸ participaram, até hoje, nas reuniões em todos estes órgãos sobretudo empresas isoladas, associações de empresas e confederações da indústria e da agricultura, e, marginalmente, algumas representações sindicais. Esse diagnóstico coincide com aquele exposto sobre a organização das Seções Nacionais do FCES e a suposta influência do histórico da aplicação do conceito de “setor privado” no seu funcionamento.

Poder-se-ia supor que algum motivo especial justificasse a manutenção, após 1994, do conceito de “setor privado” para a participação direta nestes órgãos. Existem indicações de que não foi o caso: (i) não houve justificativa expressa nos documentos do bloco para tanto, e (ii) a prática evidenciou que “setor privado” incluiu praticamente os mesmos atores que “setores econômicos e sociais” nestes mecanismos de participação direta (em especial no tocante a grupos de trabalhadores).

Outro ponto a ser destacado com relação ao funcionamento desses mecanismos é que, apesar das poucas as regras existentes para definir os procedimentos para a participação direta nesses mecanismos e da inexistência de “filtros nacionais”, como são as Seções Nacionais no FCES, esses mecanismos contam, coincidentemente, com o mesmo perfil de atores que participam no FCES, senão os mesmos atores.

Pode-se, portanto, aqui retomar as questões sobre eventuais limitações para a atração e o estabelecimento de um diálogo de outros atores para os mecanismos de participação direta do Mercosul apresentadas acima no item 2.1.

Adicionalmente, não se deve deixar de considerar, tanto no caso desses órgãos como no caso do FCES, o impacto da falta de transparência sobre as atividades no Mercosul. Isso envolve tanto a publicidade das formas de participação, como dos momentos em que será admitida a participação (datas dos encontros) e, sobretudo, da agenda propostas para essas reuniões.

Notas finais sobre a apropriação do conceito de “sociedade civil” pelo Mercosul

Face à instabilidade dos propósitos apresentados pelo próprio processo de integração regional no Mercosul e aos passos incoerentes nessa política regional ao longo dos últimos anos, é bastante razoável que dúvidas apareçam sobre a contribuição da análise realizada neste trabalho a propósito do significado do termo “sociedade civil” no âmbito do bloco. Isso em especial porque as normativas evidenciam que a aplicação das expressões prévias não foi realizada com rigor terminológico, de forma a antever as consequências quando da implementação da regulamentação regional.

Observa-se, no entanto, que não houve rigor jurídico na própria utilização dos termos nas normativas do bloco. Tampouco favoreceu-se a coerência regulatória dos mecanismos de participação (o porquê da participação em cada instância e a coordenação entre esses mecanismos) – e tal esquizofrenia teve um impacto na dinâmica dos mecanismos de participação. Como observado, a aplicação inicial do termo “setor privado” influenciou critérios e procedimentos nos processos de participação, ainda quando da aplicação do conceito de “setores econômicos e sociais”. Infere-se, assim, que a estática e a dinâmica que permearam esses conceitos também influirão na definição do termo “sociedade civil” no Mercosul.

Introduzir o conceito de “sociedade civil” parece, ao mesmo tempo, enquadrar-se na perspectiva contínua (apesar de esquizofrênica) do Mercosul de incorporar cada vez termos mais abrangentes e, assim, uma maior diversidade de atores nos seus mecanismos de participação. A experiência na aplicação do conceito jurídico, por outro lado, evidencia

que não será apenas a disposição formal que permitirá ampliar essa participação, de forma efetiva.

Conclui-se, assim, que a reflexão sobre a apropriação do conceito de “sociedade civil” pelas normativas do Mercosul também exige uma re-avaliação dos mecanismos de participação disponíveis, suas estruturas e formas de funcionamento. Isso favorecerá a revisão de quais atores podem participar, como e em que momento, ou seja, quais são os novos atores a serem incorporados na nova estática e dinâmica do bloco. E, certamente, essas perguntas deverão estar fundamentadas no objetivo que se estabeleça para a participação direta da “sociedade civil” no bloco.

Em relação a este ponto, o anúncio da governança democrática nos documentos para o fortalecimento do Mercosul sugere que outros elementos normativos prescrevem tal participação, que devem, portanto, ser considerados. No mesmo sentido, se conceitos como democracia, legitimidade, prestação de contas – além de “sociedade civil” – foram trazidos para a estática regulatória do Mercosul, precisarão também ser cuidadosamente trasladados para a dinâmica das atividades no âmbito do bloco. Isso reforça a idéia de que, além de uma apropriação coerente e consistente dos novos conceitos, também será necessária uma devida revisão da estrutura institucional do bloco. Ou seja, essas análises jurídicas deverão estar sempre acompanhadas das políticas de promoção da governança democrática, o que inclui políticas de transparência, educativas e de ação afirmativa.

Promover a reflexão sobre todas estas questões será, portanto, uma responsabilidade da ‘sociedade civil’, dos Governos de cada Estado Parte e do próprio Mercosul.

Siglas

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social

GMC – Grupo do Mercado Comum

Mercosul – Mercado Comum do Sul

OMC – Organização Mundial do Comércio

POP – Protocolo de Ouro Preto

SGT – Subgrupo de Trabalho

TA – Tratado de Assunção

Notas

- 1 Complementarmente ao Programa de Ação do Mercosul até 2000, criado em 1995 (CMC/DEC/09/1995), foi lançada uma série de medidas para o fortalecimento do bloco a partir de 2000. Destacam-se neste contexto os projetos de Relançamento do Mercosul e de Fortalecimento Institucional. V. Decisões do Conselho do Mercado Comum (CCM): CMC/DEC/22/2000, CMC/DEC/23/2000, CMC/DEC/24/2000, CMC/DEC/25/2000, CMC/DEC/26/2000, CMC/DEC/27/2000, CMC/DEC/28/2000, CMC/DEC/30/2000, CMC/DEC/31/2000 e CMC/DEC/32/2000 (Relançamento do Mercosul); CMC/DEC/01/2002 e CMC/DEC/16/2002 (Fortalecimento Institucional).
- 2 Cf. CMC/DEC/26/2003 (Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006). No tocante ao termo “sociedade civil”, a partir de 1997, esse aparece em algumas Recomendações do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). No entanto, sua aplicação pelo eixo decisório (no caso, o Grupo do Mercado Comum-GMC) apenas em referência às manifestações do FCES até a sua concretização no Plano de Trabalho 2004-2006.
- 3 Os mecanismos de participação direta são aqueles que, complementarmente aos da representação política, permitem a interessados que apresentem suas posições e influenciem no processo decisório de uma determinada estrutura política. Em organismos internacionais (compostos por Estados), os mecanismos de participação direta são aqueles que admitem a participação de atores de caráter não-estatal, em complementação à representatividade pela estrutura burocrática de cada Estado. Shell (1995: 915) explicita a relação entre representação e participação em um outro fórum intergovernamental, a Organização Mundial do Comércio (OMC), em referência às teorias que fundamentam tais mecanismos: *“The WTO brings out the same tensions discussed in the civic republicanism literature between the traditional ‘representative’ model of governance, which in the WTO context relies on states to represent collective interests of their citizens, and the civic republican ‘participatory’ model, which seeks to expand deliberative processes to a broad array of parties and interest groups so that ‘all interests potentially affected by [an action will have] meaningful opportunities to engage in discussion about the action.’”*
- 4 Destaca-se que, em junho de 2005, a partir do projeto de “Fortalecimento Institucional do MERCOSUL e Consolidação do Mercado Regional” (ATN/SF-9014-RG), a Secretaria do Mercosul (SM), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançou processos seletivos para a elaboração de análises por especialistas sobre “Governança Democrática” no bloco. Foram selecionados especialistas para a análise da “Participação da Sociedade Civil e de Governos Subnacionais no Mercosul” (Convocatórias SM/BID/04/05 e SM/BID/05/05). O conteúdo desse relatório não foi, no entanto, disponibilizado ao público até julho de 2007. Cf. <<http://www.mercosur.int>> (julho de 2007).

- 5 Para uma análise do debate teórico, ver, por exemplo, no âmbito regional Vigevani (1998) e Evangelista (2006) e, no âmbito global, Scholte (2001).
- 6 Um exemplo de alteração institucional em face de uma demanda por participação de atores não-estatais é a aceitação de *amicus curiae*, no sistema de solução de controvérsias da OMC. A respeito, ver Sanchez (2004: 196).
- 7 Nos termos do Regulamento Interno do GMC, aprovado por Decisão do CMC em 1991 (MERCOSUR/CMC/DEC04/91), Capítulo VII (Artigos 26 a 31), os SGTs e as Comissões desenvolvem suas atividades em duas etapas: a preparatória e a decisória. Atualmente são quatorze SGTs na estrutura do Mercosul, distribuídos por temas específicos, e quarenta e cinco Comissões. Para maiores informações sobre os SGTs e respectivas Comissões, ver a página oficial do Mercosul na Internet e Ventura (2003: 681 e segs.).
- 8 Cf. interpretação do Regulamento Interno do GMC, na parte relativa ao Capítulo VI, proposta em Sanchez (2005). Se adotada essa interpretação, a participação nas Reuniões Especializadas e nos Grupos *Ad Hoc* também deve ser restrita à fase preparatória de suas reuniões, com a limitação de três representantes por reunião.
- 9 Para a relação de entidades que participaram nas reuniões do FCES de 1996 – data de sua primeira reunião – a 2004, v. Sanchez (2005), Apêndice, Quadro 1 – Relação das entidades participantes das reuniões do FCES. Mais detalhes sobre a primeira reunião do FCES, especificamente, podem ser obtidos em Seixas et alli (2000: 21 e segs.).
- 10 A respeito, ver dados registrados em Sanchez (2005), Apêndice, Quadro 1 – Relação das entidades participantes das reuniões do FCES e Quadro 2 – Estrutura das Seções Nacionais que integram o FCES, em especial.
- 11 *Ibidem*. Por exemplo, para o caso da Argentina, o regulamento da Seção Nacional prevê como entidades fundadoras três entidades de empresários, para uma de trabalhadores e uma de consumidores; para o caso do Brasil, são quatro de empresários, três de trabalhadores e uma de consumidor; para o caso do Paraguai, são cinco de empresários, três de trabalhadores e uma de cooperativas. A única Seção Nacional que foi mais coerente e à qual essa crítica não é pertinente é a do Uruguai, que indicou dez membros titulares: quatro para uma instituição representativa dos empresários, quatro para uma instituição representativa dos trabalhadores e dois para os demais setores (Artigo 14, §1º de seu Regulamento Interno).
- 12 *Ibidem*. Como não há critérios para a indicação de “outros setores econômicos e sociais”, as Seções Nacionais têm admitido a participação de outras entidades relacionadas ao comércio nessa categoria, como é o caso das associações de seguradoras, de cooperativas e do setor agrícola. Essa constatação agrava a situação de desproporção apresentada anteriormente, favorável aos empresários.
- 13 A respeito do aspecto educativo, Pateman (2003: 41) reforça: “*The major function of participation in the theory of participatory democracy is therefore an educative one, educative in the very widest sense, including both the psychological aspect and the gaining of practice in democratic skills and procedures. Thus there is no special problem about the stability of a participatory system; it is self-sustaining through the educative impact of the participatory process. Participation develops and fosters the very qualities necessary for it; the more individuals participate the better able they become to do so. Subsidiary*

hypotheses about participation are that it has an integrative effect and that it aids the acceptance of collective decisions.”

- 14 Sobre as demandas pendentes, ver Abong, Alop, Mlal (1998: 32) e Mello (2001). Conforme avaliação de Mello (idem: 11), assessora de relações internacionais da FASE e membro da REBRIP (movimento brasileiro com crescente interesse e participação nas negociações internacionais) as iniciativas apresentadas por aqueles movimentos “ainda encontram-se em um estágio muito inicial”, mas a autora na época apresentava a expectativa de “no futuro próximo algumas ONGs brasileiras deverão conseguir obter aprovação à candidatura por um assento no FCES”.
- 15 Trabalhar a idéia de participação direta em um fórum intergovernamental demanda uma relação com os tradicionais lobbies como forma de influência da elite na política externa de cada Estado. É importante indicar, no entanto, que, assim como a relação entre participação e representação, participação e lobby também não são mecanismos excludentes. A respeito, Reale (2003: 13-14) distingue as particularidades de cada um dos mecanismos: “*In the attempt of qualifying the model implemented at European level of participation of the social partners, several authors have not hesitated to qualify it as openly ‘corporatist’ or ‘protocorporatist’. The pragmatic acceptance of functional interest-representation in the policy-making is in fact, a main feature of corporatist systems. While lobbying is intended as a mechanism of interest articulation in a system based on open competition, in the corporatist view the integrated participation in public decision-making is realized through a small number of interest associations*” (notas omitidas). Outro ponto a ser mencionado, são as recentes transformações nos fóruns intergovernamentais, que, além de participação, também promoveram lobbies diretos nos mecanismos intergovernamentais. A respeito, Risse Börzel (2000) traz essa análise com uma relação da influência desses novos níveis de interação na política doméstica de cada Estado.
- 16 Ver referência à interpretação por analogia, exposta na nota 8, *supra*.
- 17 Cf. Regimento Interno da CCM (CCM/DIR/05/1996), Artigo 18 (os Comitês estavam previstos desde 1994, pelo anterior Regimento Interno da CCM CCM/DIR/01/94 que foi derogado pela Resolução do GMC GMC/RES/61/1996). Na estrutura atual do Mercosul são 6 Comitês, cf. detalhes em Ventura (2003:687 e segs.).
- 18 Observa-se que, pelo fato de a participação direta nesses mecanismos carecer de regras explícitas, não foi possível ter segurança do registro de todos os atores não-estatais que freqüentaram tais reuniões e os procedimentos pelos quais foi admitida tal participação. A conclusão aqui apresentada advém da análise dos documentos disponíveis na Secretaria do Mercosul e das atas que mencionaram a participação de atores de caráter não-estatal, ou do “setor privado”.

Referências bibliográficas

Documentos

Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17/12/1994.

- Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum, 26/3/1991.
MERCOSUL. CMC/DEC/04/1991-Regimento Interno do GMC, 17/12/1991.
- _____ CMC/DEC/06/1995-Mandato de Assunção para Consolidação do Mercado Comum do Sul, 5/8/1995.
 - _____ CMC/DEC/09/1995-Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, 6/12/1995.
 - _____ CCM/Dir/05/1996-Regulamento Interno da Comissão de Comércio do Mercosul, 19/6/1996.
 - _____ GMC/RES/68/1996-Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico e Social, 21/6/1996.
 - _____ CMC/DEC/22/2000-Relançamento do Mercosul: Acesso aos Mercados, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/23/2000-Relançamento do Mercosul: Incorporação da Normativa Mercosul ao Ordenamento Jurídico dos Estados Partes, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/24/2000-Relançamento do Mercosul: Secretaria Administrativa do Mercosul, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/25/2000-Relançamento do Mercosul: Aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/26/2000-Relançamento do Mercosul: Análise da Estrutura de Órgãos dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio, 29/6/2000
 - _____ CMC/DEC/27/2000-Relançamento do Mercosul: Tarifa Externa Comum, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/28/2000-Relançamento do Mercosul: Defesa Comercial e da Concorrência, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/30/2000-Relançamento do Mercosul: Coordenação Macroeconômica, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/31/2000-Relançamento do Mercosul: Incentivos aos Investimentos, à Produção e à Exportação, incluindo Zonas Francas, Admissão Temporária e outros Regimes Especiais, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/32/2000-Relançamento do Mercosul: Relacionamento Externo, 29/6/2000.
 - _____ CMC/DEC/01/2002-Fortalecimento Institucional, 18/2/2002.
 - _____ CMC/DEC/16/2002-Fortalecimento Institucional, 5/7/2002.
 - _____ CMC/DEC/30/2002-Transformação da Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica, 6/12/2002.
 - _____ CMC/DEC/23/2003-Regulamento Interno do Foro de Consulta e Concertação Política, 6/10/2003.

- ____ CMC/DEC/26/2003-Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, 15/12/2003.
- ____ CMC EXT/DEC/11/2003-Criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul – CRPM, 6/10/2003.
- ____ CMC EXT/DEC/14/2003-Designação do Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, 6/10/2003.
- ____ CPC/ME/DEC/03/2004-Declaración de Brasilia hacia una reforma global y participativa de las instituciones del MERCOSUR: Anexo XVIII-MERCOSUL/GMC/Ata 03/04, 7-8/10/2004.
- ____ GMCLII/Ata04/03, Anexo XV-MERCOSUR/XXVFCES/REC1/03-Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común “Objetivo 2006”, 8-10/12/2003.
- ____ GMXXXV/Ata03/99, Anexo V-MERCOSUR/FCES/REC03/99-Pautas planteadas por el FCES al GMC, 27-29/9/1999.

Bibliografia

- ABONG, ALOP; MLAL (1998), “Mercosul: Integração Regional e Cidadania”. São Paulo, Cadernos ABONG, nº 25.
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (2000), “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC 2000/56 (disponível em <http://www.iue.it>; acesso em 9/2007).
- DUNOFF, Jeffrey (1998), “The Misguided Debate over NGO Participation at the WTO”. *Journal of International Economic Law*, vol. 1, nº 3, pp. 433-56.
- EVANGELISTA, Ana Carolina (2006), Perspectivas Sobre a ‘Sociedade Civil Global’ no Estudo das Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- FESUR – Friedrich Ebert Stiftung (2004), “Desafios Institucionales para el Mercosur: las Relaciones entre Estados, Instituciones Communes y Organizaciones de la Sociedad” (disponível em <http://www.fesur.org.uy>; acesso em 9/2007).
- MELLO, Fátima V (2001). “O Brasil no Mercosul e na Alca: Diagnóstico e Indicações para a Atuação da Fundação Heinrich Böll” (disponível em <http://www.rits.org.br>; acesso em 9/2007).
- PADRON, Alvaro (s/d). “Modernización de las Relaciones Laborales” (Instalación del Foro Consultivo Económico Social) (disponível em <http://icd.org.uy/>; acesso em 9/2007).

- PEÑA, Felix (2003), “Sociedad Civil, Transparencia y Legitimidad en los Procesos de Integración y en las Negociaciones Comerciales: un Enfoque sobre la Experiencia del MERCOSUR y Algunas Lecciones para las Negociaciones con la Unión Europea” (disponível em <http://www.felixpena.com.ar/>; acesso em 9/2007).
- PATEMAN, Carole (2003). “Participation and Democratic Theory”, in Robert Dahl; Ian Shapiro e Jose Antonio Cheibub. *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, MA, MIT Press, pp. 40-47.
- REALE, Annalisa (2003), “Representation of Interests, Participatory Democracy and Lawmaking in the European Union: Which Role and Which Rules for the Social Partners?”, Jean Monnet Working Papers, WP 15/03 (disponível em <http://www.jeanmonnetprogram.org>; acesso em 9/2007).
- SANCHEZ, Michelle Rattón (2005), “Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no Mercosul” (relatório para discussão) (disponível em <http://www.direitogv.com.br>; acesso em 9/2007).
- ____ (2004), Demandas por um Novo Arcabouço Sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e o Caso do Brasil, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- SCHOLTE, Jan Aart (2001), “Civil Society and Democracy in Global Governance”. *Global Governance*, vol. 8, n° 3, pp. 281-304.
- SEIXAS, Délio Uripia de et alli (2000), *Mercado Comum do Sul – Foro Consultivo Econômico-Social*. Rio de Janeiro, CNC.
- SHELL, Richard (1995), “Trade Legalism and International Relations Theory: an Analysis of the World Trade Organization”, *Duke Law Journal*, n° 44, pp. 829-927.
- VENTURA, Deisy (2003), *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os Desafios de uma Associação Inter-regional*. Barueri, Manole.
- VIGEVANI, Tullo (1998), “Mercosul e Globalização: Sindicatos e Atores Sociais”, in Tullo Vigevani e Jorge Lorenzetti (orgs.). *Globalização e Integração Regional: Atitudes Sindicais e Impactos Sociais*. São Paulo, LTr, FAPESP, CEDEC, Escola Sul-CUT, pp. 322-42.

Páginas eletrônicas

- ALCA, *Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil*: www.ftaa-alca.org/spcomm/commcs_e.asp
- COMISEC: www.mercosur-comisec.gub.uy

É Possível pensar em sociedade civil no Mercosul?, pp. 37-56

MRE, Seção Mercosul: www.mre.gov.br e <http://www.mercosul.gov.br>

MERCOSUL: <http://www.mercosur.int>

OMC : www.wto.org

UNCTAD XI: www.unctadxi.org/sections/u11/docs/105_CsosAccredited_en.pdf

Resumo

O Programa de Trabalho 2004-2006 do Conselho do Mercado Comum do Sul (MERCOSUR/CMC/DEC nº 26/03) aplica pela primeira vez o termo “sociedade civil”, com a finalidade de indicar a necessidade de ampliar a participação desta na estrutura institucional do Mercosul. O artigo propõe-se a relacionar o termo “sociedade civil” com outros congêneres aplicados pela normativa do bloco e a identificar os grupos de atores que participaram dos mecanismos do bloco nos anos recentes.

Palavras-chave: Mercosul, sociedade civil, acordos regionais, atores não-Estatais

Abstract

Is it possible to think of a Civil Society in Mercosur?

The term “civil society” was employed for the first time by the Mercosur Council Working Program 2004-2006 (MERCOSUR/CMC/DEC nº 26/03). Such Program aimed to increase the participation of those actors in the institutional structure of Mercosur. In this article I relate the term “civil society” to similar concepts adopted by the Bloc’s body of norms and identify the groups of actors that have participated in its mechanisms in recent years.

Keywords: Mercosur, civil society, regional agreement, non-government actors