



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JESSICA GOMES MACHADO

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO
MERCOSUL: UMA ANÁLISE SOBRE O MERCOSUL SOCIAL E
PARTICIPATIVO**

João Pessoa – PB

2014

JESSICA GOMES MACHADO

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE SOBRE O MERCOSUL SOCIAL
E PARTICIPATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr.Elias David Morales Martinez

JOÃO PESSOA-PB
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M149i Machado, Jessica Gomes
Integração regional e democracia participativa no Mercosul:
[manuscrito] : uma análise sobre o Mercosul social e participativo
/ Jessica Gomes Machado. - 2014.
111 p.

Digitado.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e
Sociais Aplicadas, 2014.

"Orientação: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez,
Departamento de Relações Internacionais".

1. América do Sul. 2. Democracia. 3. Integração Regional.
I. Título.

21. ed. CDD 327

JESSICA GOMES MACHADO

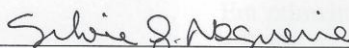
**INTEGRAÇÃO REGIONAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE SOBRE O MERCOSUL SOCIAL
E PARTICIPATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba
(UEPB) como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais.

Aprovada em: 24/09/2014



Prof. Dr. Elias Morales Martinez
Orientador (UEPB/ UFABC)



Prof.ª Dr.ª Silvia Garcia Nogueira
Examinadora interna (UEPB)



Prof. Dr. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues
Examinador externo (UFABC)

DEDICATÓRIA

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus.

Em seguida, aos meus pais, Anelita Gomes da Silva e Alberto Firmino Machado, e aos meus familiares, pelo apoio, carinho, dedicação, em todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por iluminar meu caminho e guiar meus passos, mostrando que com perseverança tudo é possível.

Aos meus pais, Anelita Gomes da Silva, Alberto Firmino Machado e a minha irmã Thais Machado, pelo amor incondicional, me proporcionando uma base sólida, apoiando os meus estudos e projetos de vida, sem eles nada disso seria possível;

Ao meu namorado, Vandeivi Amâncio, pelo amor e incentivo, sempre ao meu lado compartilhando dificuldades e alegrias;

A minha tia Doralice Firmino Machado, que ao longo da minha vida foi minha maior incentivadora e mostrou que podemos alcançar o desejado;

À minha avó paterna Terezinha Machado e avó materna Maria Tavares Gomes, pelo amor, carinho, e por acreditar nos meus sonhos;

Aos meus familiares, por sempre confiarem na minha capacidade, apoiando quando necessário, sendo assim, essenciais na minha formação;

Ao professor Elias David Morales pela paciência e orientação, estando presente comigo nessa dissertação, colocando os limites necessários e corrigindo-me quando preciso, tornando possível a conclusão deste trabalho;

A todos os professores da Graduação e do Mestrado em Relações Internacionais da UEPB, pelo conhecimento passado ao longo do curso de graduação e de pós-graduação, contribuindo para a minha formação acadêmica, em especial o Heleno Rotta, Doris Sayago, Silvia Nogueira e Gabriela Barbosa;

Aos amigos que conquistei ao longo da vida, Jander Cainã, Ranieri Monteiro, Carolina Pereira, Mary Campos e Shara Medeiros.

E aos amigos que conquistei no decorrer do curso de Relações Internacionais: Mariana Lyra, Greyci Almeida, Thays Felipe, Jeane Freitas, Wemblley Lucena, Nayara Monteiro, Sibelle Macedo, Thiago Cavalcanti, Alana Ribeiro, Wanessa Pereira e Raquel Pimentel pela força fundamental ao longo dessa caminhada. Um agradecimento especial a Jan Marcel e Thalita Melo pelo interesse e prontidão em ajudar;

A todos os funcionários da UEPB, em especial às secretárias Alyne Benevides e Kaline Barbosa, pela presteza, cuidado e carinho;

À UEPB e a todos aqueles que contribuíram, de maneira direta ou indireta, para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação analisa a dimensão social no Processo de Integração Regional, através da democracia participativa. Para tanto, percorremos os antecedentes históricos da integração e as transformações sofridas nas formas de governo dos países da América do Sul, até a chegada da democracia. Em termos gerais, os países sul-americanos ficaram sujeitos a convulsões sociais e golpes militares, mas em meados da década de 1980, a região deu início ao período de redemocratização. A democracia passou a ser considerada um fator importante para trazer melhores condições sócio-econômicas para o Cone Sul, assim, é necessário que os cidadãos se tornem participantes desse processo. Nessa pesquisa será analisada a forma como o Mercosul atua na criação de políticas voltadas para realização da participação popular, representando um amadurecimento do bloco, fazendo com que a questão social seja mais debatida, encontrando no Mercosul Social e Participativo incentivo para uma maior participação social, será realizado um estudo das iniciativas sociais do bloco. Ao apresentar as bases teóricas da integração regional, procurou-se demonstrar a aplicabilidade das teorias da integração regional, o Funcionalismo e Neofuncionalismo, para explicar o caso do bloco. Este trabalho se propõe principalmente analisar as medidas sociais do Mercosul, temos por objetivo averiguar de que maneira essas iniciativas contribuem para o aprofundamento da dimensão social do bloco.

Palavras-chave: América do Sul. Democracia. Integração Regional. Mercosul Social e Participativo.

ABSTRACT

This dissertation paper analyzes the social dimension in the Regional Integration Process through participatory democracy. In this regard, we go through the historical background of integration and transformations that happened in the forms of South America's government, until the arrival of democracy. In general, the South American's countries were subject to social upheavals and military coups, but in the mid-1980s, the region initiated the re-democratization period. Democracy has been considered as an important factor to bring better socio-economic conditions to the Southern Cone, so it is necessary that citizens become participants in this process. In this research will be analyzed how the Mercosur acts in a creating policies for realization of popular participation, representing a maturing of the block so that the social issue is more debated, finding in the Mercosur Social and Participative incentive for greater social participation, it will be performed a study of the social initiatives of the block. By presenting the theoretical basis of regional integration, it was demonstrate the applicability of regional integration's theories, the Functionalism and Neofunctionalism to explain the block's case. Firstly this study aims to analyze Mercosur's social measures, we aim to investigate how these initiatives contribute to the deepening of the social dimension of the block.

Key-Words: South America. Democracy. Regional Integration. Mercosur Social and Participative.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Transições democrática dos países da América do Sul (1970-2010).....18

TABELA 2 Principais acordos do Mercosul69

LISTA DE SIGLAS

- ALADI** Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC** Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA** Aliança Bolivariana para as Américas
- ALCA** Área de Livre Comércio das Américas
- CEPAL** Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
- CAN** Comunidade Andina
- CELAC** Comunidade dos Estados Latino americanos e caribenhos
- CEE** Comunidade Econômica Européia
- CMC** Conselho Mercado Comum
- CPC** Comissão Parlamentar Conjunta
- CRPM** Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
- FCCP** Foro de Consulta e Concertação Política
- FCES** Foro Consultivo Econômico e Social
- FOCEM** Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul
- GATT** Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (sigla em inglês *de General Agreement on Trade and Tariffs*)
- GMC** Grupo Mercado Comum
- IIRSA** Integração de Infraestrutura Regional Sul Americana
- ISM** Instituto Social do Mercosul
- MCCA** Mercado Comum Centro Americano
- MERCOSUL** Mercado Comum do Sul
- ONG** Organização não governamental
- PARLASUL** Parlamento do Mercosul
- PEAS** Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
- PMSP** Programa Mercosul Social e Participativo
- PNUD** Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
- PO** Protocolo de Olivos
- RMADS** Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul
- SM** Secretaria do Mercosul
- SGPR** Secretaria Geral da Presidência da República
- TPR** Tribunal Permanente de Revisão

UNASUL União de Nações Sul Americanas

UE União Européia

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 AMÉRICA DO SUL E OS CONCEITOS DEMOCRÁTICOS: DISCUSSÃO ACERCA DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA REGIONAL | 16 |
| 1.1 DEMOCRACIA NO CONE SUL: UMA VISÃO GERAL DO DEBATE DEMOCRÁTICO NOS PAÍSES SUL-AMERICANOS | 16 |
| 1.1.2 DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO | 21 |
| 1.1.3 DEFININDO A DEMOCRACIA..... | 28 |
| 1.2. CONCEITOS DEMOCRÁTICOS: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA..... | 31 |
| 1.2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA | 34 |
| 1.2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA | 35 |
| 1.3 DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL | 39 |
| 2 INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: IMPORTÂNCIA DA DEMOCRACIA NO ÂMBITO DO MERCOSUL | 43 |
| 2.1. INTEGRAÇÃO E DEMOCRACIA: UM ESTUDO SOBRE O MERCOSUL..... | 43 |
| 2.1.2 DIFERENCIANDO INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO | 45 |
| 2.1.3 TRAJETÓRIA DOS PROCESSOS INTEGRACIONISTAS NA AMÉRICA LATINA | 48 |
| 2.2 TEORIAS DA INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL | 51 |
| 2.3 A FORMAÇÃO DO MERCOSUL..... | 60 |
| 2.4 A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA REGIONAL: EM BUSCA DO FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO..... | 63 |
| 2.4.1 COMPROMISSOS DEMOCRÁTICOS NO MERCOSUL..... | 66 |
| 3 A DEMOCRACIA REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO..... | 75 |
| 3.1 DISCUTINDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA INTEGRAÇÃO: O CASO MERCOSULINO | 76 |

| | |
|---|------------|
| 3.2 INICIATIVA “SOMOS MERCOSUL” | 79 |
| 3.3 CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL | 81 |
| 3.4 INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL | 86 |
| 3.5 PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO..... | 87 |
| 3.6 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E O MERCOSUL..... | 92 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 97 |
| REFERÊNCIAS | 100 |
| ANEXOS | 109 |

INTRODUÇÃO

A relevância do processo integracionista na América do Sul e a influência da democracia serão analisadas nesse trabalho. Sendo assim, apresenta-se a discussão sobre a relevância da democracia na integração, a partir de uma revisão sobre as transições democráticas na região.

Os países sul-americanos passaram por transformações políticas semelhantes, com a instalação de regimes ditatoriais, fazendo com que esses países sofressem sérios problemas sociais. Mesmo com o retorno das instituições democráticas permaneceu a exclusão social da população, verificada na crescente crise social, pobreza, desemprego, entre outros fatores considerados preocupantes. Dessa maneira essa desigualdade faz crescer na população a descrença no regime político.

Um dos grandes problemas sofridos pela América do Sul é o ceticismo relacionado ao sistema político democrático, de acordo com Kliksberg (2002), principalmente se levar em conta as fragilidades da região. Dessa forma, os cidadãos por não acreditarem nos benefícios da democracia, começam a criar uma espécie de apatia (denominado como a falta de informação dos direitos e deveres dos cidadãos) quanto a essa forma de governo. Sendo assim, é necessário reverter esse quadro, fortalecendo a democracia regional.

Para estabelecer os objetivos dessa pesquisa, foi necessário fazer uma separação dos conceitos de democracia representativa e participativa. Sendo esta última importante para a concepção de uma integração social, pois é possível medir o nível de democracia através da participação da sociedade. Assim, deve ser reforçada a atuação dos cidadãos no fortalecimento da democracia, baseado na forma na qual a sociedade interage com a política, deve ser feita uma reflexão com o intuito de saber qual é o papel dos cidadãos no Mercosul, por meio de uma participação institucionalizada da sociedade envolvida.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) será usado para demonstrar a relação entre integração e democracia, através da participação popular. Esse bloco representa atualmente um elemento importante na disseminação de programas e iniciativas baseadas no caráter social e participativo. A criação das Cúpulas Sociais e outros

mecanismos de participação do bloco são espaços que representam os interesses sociais e surgem como mais um elemento para equilibrar a baixa representatividade social.

A hipótese central do trabalho está baseada na proposta de que a democracia deve admitir a participação social. Dessa forma, deve ser aprofundada a relação com a Integração Regional. O Mercosul procura cada vez mais estreitar a relação da sociedade civil na formulação dos seus interesses, abrindo espaço para políticas nesse sentido.

Democracia, integração e desenvolvimento, estão diretamente relacionados, na medida em que o processo integracionista contribui para o desenvolvimento das nações e para o fortalecimento de seu sistema democrático, objetivando garantir melhor qualidade na vida da sociedade. A integração regional apresenta em uníssono as demandas políticas e econômicas e fortalece os países pertencentes ao bloco.

É necessário evidenciar a maneira como a integração torna-se importante para o fortalecimento democrático na busca de melhorias regionais. O primeiro projeto de integração latino-americano surgiu no pós Segunda Guerra Mundial, mas esse processo foi interrompido devido à “relação com as carências democráticas nas sociedades e com a emergência de regimes ditatoriais.” (STUART, 2007, p.265).

Nesse sentido, pretendo levar em consideração a ideia de democracia, mesmo com a sua diversidade de definições, utilizando como parâmetro para essa pesquisa a democracia participativa, onde os cidadãos têm a oportunidade de participar ativamente na área política. Nesta dissertação, interessa a influência que essa democracia têm sob os processos integracionistas como o Mercosul. A análise teórica da integração regional permitiu estabelecer uma ligação com o surgimento do bloco, através das Teorias Funcionalistas e Neofuncionalistas, explanou-se sobre os incentivos da participação social.

Será abordada a forma como o bloco trabalha a questão democrática. É importante, então, dentro desse quadro, analisar a influência da Integração Regional como instrumento democrático. Devem ser pensadas novas estratégias e políticas para a América do Sul. Elas estariam baseadas na forma como o processo integracionista trabalha para aumentar a participação democrática e responder as reivindicações populares, pois a consolidação do processo democrático é uma das condições para viabilizar os esforços da Integração Regional.

É buscada a criação de uma arena pública, com a adesão da sociedade no processo integracionista, combatendo a apatia política. Será repensada a democracia do Cone Sul,

baseada na confiabilidade da população na política, fazendo com que o povo pense a democracia como um dos meios para desenvolver a região.

Será analisado como o Mercosul procura fortalecer a democracia no Cone Sul, evidenciando que o bloco vai além dos acordos de comércio. O bloco mostra compromisso democrático com iniciativas realizadas no intuito de abrir caminho para novos atores, como a sociedade civil que pode adquirir voz na decisão regional, como o Mercosul Social e Participativo.

Nesse aspecto, serão discutidas as iniciativas realizadas pelo bloco, como o Somos Mercosul, Instituto Social do Mercosul, Cúpulas Sociais e Programa Mercosul Social e Participativo, esses projetos servirão como objeto de estudo dessa pesquisa, com o intuito de aproximar a sociedade das discussões e políticas geradas pelo processo. Assim, pretendo apresentar uma contribuição inicial, esclarecendo alguns pontos relevantes acerca do funcionamento destes órgãos de participação social.

A dissertação será composta de três capítulos, o capítulo primeiro trata da questão democrática na América do Sul, para tanto, será demonstrada o período em que a região passou por períodos de golpes militares e posteriormente o seu retorno democrático. Serão dadas as definições de democracia e se apresentará a diferenciação entre democracia representativa e participativa, essa última sendo estudada no decorrer da dissertação, a maneira como ela é desenvolvida e como os cidadãos atuam.

O segundo capítulo aborda a maneira como a integração regional promove e fortalece a democracia, abarcando inicialmente um panorama histórico dos processos integracionistas latino-americanos, que terão consequências na formação do Mercosul, demonstrando a dinâmica das relações entre os países que culminaram no seu surgimento, o bloco foi escolhido como pano de fundo para a pesquisa, demonstrando a ligação entre integração e democracia. No mesmo capítulo também serão apresentadas as bases teóricas explicativas da integração, apontando as suas diferenças e aplicabilidade no caso do Mercosul.

No terceiro e último capítulo será feito um balanço dos principais temas sociais. Serão apresentadas as iniciativas sociais do Mercosul, tais como o Somos Mercosul, Instituto Social do Mercosul, Cúpulas Sociais, Programa Mercosul Social e Participativo. Dessa forma, serão tratadas as relações da sociedade civil com o bloco, analisando como o Mercosul Social e Participativo atua no fortalecimento democrático.

Do ponto de vista metodológico, ocorreram algumas dificuldades no decorrer do trabalho. As principais são referentes a análise do Mercosul Social e Participativo, que ainda é pouco estudado e se torna difícil encontrar bibliografia vasta. Também a foi difícil a escolha da análise teórica que fosse aplicada ao bloco, recorrendo as teorias clássicas da integração regional. As teorias Funcionalista e Neofuncionalista se tornam limitadas por serem baseadas na experiência Européia, assim, não foi possível contemplar o Mercosul inteiramente partindo dessas teorias.

Nesta dissertação foi possível concluir que o bloco conta com diversas iniciativas a esse respeito, mas que ainda não possui resultados satisfatórios, sendo necessário ainda aperfeiçoamento desses mecanismos de inclusão popular. Dessa forma, o presente trabalho foi importante para a compreensão e aprofundamento desta temática, uma vez que chamou atenção para importância de uma integração pautada no social, na busca de uma democracia regional e permitiu-nos conhecer melhor os mecanismos do Mercosul nesse aspecto, além de desenvolver a consciência de que a democracia participativa pode angariar bons resultados e desenvolvimento regional.

1 AMÉRICA DO SUL E OS CONCEITOS DEMOCRÁTICOS: DISCUSSÃO ACERCA DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA REGIONAL

Este capítulo objetiva fundamentar os conceitos de democracia com a finalidade de discutir sua influência e importância para a América do Sul, tendo em vista o fortalecimento democrático, bem como a realização de um modelo político moldado para a região. Portanto, será enfatizado o papel da democracia participativa no contexto regional. Além disso, nesse trabalho, a sociedade civil será referenciada para tratar de temas democráticos e de participação.

Primeiramente, será apresentado de maneira geral o período da transição democrática sul-americana, trazendo a tona os países que passaram por esses processos, desenvolvendo e discutindo o sentido da democracia para os cidadãos. Numa segunda parte será trazido a tona reflexões sobre a democracia participativa e a possibilidade da realização a nível regional, por meio da participação popular no Processo de Integração Regional, especificamente trabalhando o Mercosul Social e Participativo.

1.1 DEMOCRACIA NO CONE SUL: UMA VISÃO GERAL DO DEBATE DEMOCRÁTICO NOS PAÍSES SUL-AMERICANOS

Desde o início da década 1980, os países sul-americanos experimentaram diferentes processos de transformação política. Isso pode ser notado nas diversas transições de regimes autoritários para regimes democráticos que ocorreram na América do Sul. De acordo com D'araújo (2007), a América do Sul é constituída por países que passaram por regimes militares, cujas nações experimentaram governos autoritários, militares ou não e que passaram por processos de transição democrática diferenciados.

A região presenciou o trânsito de expressivas e cruéis ditaduras pessoais, com a inclusão de caudilhos carismáticos, ao modelo das ditaduras de cunho militar, como as que ocorreram no Brasil, no Chile, na Argentina, e no Uruguai (REÁTEGUI, 2011, p. 38). Para Gehre (2009, p. 76) “o contexto regional entre 1964 e 1984 marcou a

renovação do ciclo dos governos militares na América do Sul e a difusão de uma imagem negativa”. A seguir serão apresentados em termos gerais, os países da América do Sul que passaram por essas rupturas democráticas.

Dois terços da população da América Latina, em 1980, viviam sob regimes militares, na América do Sul, oito eram dirigidos por militares (PRADO, SOARES, COLOMBO, 2007, p. 44), os dez países sul-americanos passaram por 47 regimes, sendo 26 democráticos e 21 autoritários. A respeito disso, analisando cada caso são perceptíveis diferenças inter-países, como demonstram Przeworski e Limongi (s/a; s/p):

durante todo o período considerado o Paraguai foi uma ditadura, enquanto a Bolívia passou por dez diferentes regimes. A Argentina, o Equador e o Peru também apresentaram instabilidade política, a Argentina teve dez diferentes regimes, o Peru sete e o Equador seis. Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai e Venezuela tiveram regimes mais estáveis. Esses países passaram por três regimes: dois regimes democráticos com um interregno autoritário.

Para os autores supracitados, as ditaduras, independentemente das importantes diferenças entre elas, são sempre regimes em que não se permite contestações, e representam uma real ameaça para a democracia. O Cone Sul viveu sob ditaduras militares repressoras e violentas, em que a democracia esteve soterrada em nome da segurança nacional. Os golpes aconteceram como resposta às movimentações sociais populares que faziam reivindicações (PRADO, SOARES, COLOMBO, 2007, p.79). Nesse sentido, esses golpes militares trouxeram para o cenário internacional, a necessidade de uma construção democrática efetiva.

A América do Sul, no início da década de 1990 vai distanciar-se de vários dos regimes militares, que castigaram determinados países, e percebia-se assim o amadurecimento da democracia (*idem*, p.18). De acordo com Przeworski e Limongi (s/d;s/p) “democracias são regimes políticos nos quais os principais postos de governo são ocupados como resultado da disputa eleitoral aberta e regular”. No entanto, essa definição é minimalista, pois a democracia pode ter um conteúdo social e não apenas político, como será visto mais adiante.

As democracias tiveram vidas um pouco mais longas que as ditaduras. Sobre isso, Przeworski e Limongi (s/d; s/p) afirmam que:

Uma democracia média durou 10,7 anos, enquanto uma ditadura média manteve-se por 7,2 anos. Metade dos regimes democráticos sobreviveu durante dez anos, enquanto metade dos regimes autoritários desapareceu depois de um período de oito anos. Um regime democrático médio tinha 92,3 por cento de probabilidade de sobreviver em qualquer ano dado, enquanto a probabilidade de sobrevivência de um regime autoritário era de 88,6 por cento. Uma vez mais, as diferenças entre os países são pronunciadas. O Chile e o Uruguai tiveram longos períodos de governos democráticos, interrompidas por golpes militares na década de 1970; a Colômbia e a Venezuela têm regimes democráticos desde a década de 1950. Ciclos autoritários tenderam a ser mais curtos. Apenas três regimes autoritários sobreviveram durante mais de treze anos. A experiência paraguaia foi excepcional; a segunda mais longa experiência autoritária foi a brasileira, que durou 21 anos, enquanto o regime Pinochet sobreviveu por dezoito anos (incluindo-se o período pós-1988).

Os dados apresentados acima são fundamentais para demonstrar que apesar da instalação de regimes autoritários na região, as democracias ainda conseguiam se apresentar mais fortes. O impacto dos fatores internacionais e das histórias políticas nacionais comandou a determinação dos regimes políticos, sempre que o ambiente internacional fosse propício. Sendo assim, os países poderiam restabelecer a democracia como forma de governo. Segundo a análise de Przeworski e Limongi (s/d; s/p), quanto mais transições para o autoritarismo um país passou, maior é a probabilidade de ter um regime autoritário, ao passo que, um país que tenha experimentado menor número de experiências de derrubada da democracia tem maior possibilidade de ter um regime democrático.

Para melhor ilustrar as discussões teóricas acerca das transições, será necessária a identificação dos regimes políticos dos países da América do Sul, no período de 1945-1999, sendo feita uma classificação tricotômica, dividindo os regimes em: democráticos, semidemocráticos e autoritários. A seguir será apresentado um quadro com essas divisões feitas entre os principais países sul-americanos.

Tabela 1 Transições democráticas dos países da América do Sul (1970-2010)

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010* |
|-----------|------|------|------|------|-------|
| Argentina | A | D | D | D | D |
| Bolívia | A | D | D | D | D |
| Brasil | A | D | D | D | D |

| | | | | | |
|-----------|---|---|---|---|---|
| Chile | A | A | D | D | D |
| Colômbia | D | D | S | D | D |
| Equador | A | D | D | S | D |
| Paraguai | A | A | S | D | D |
| Peru | A | S | S | D | D |
| Uruguai | A | D | D | D | D |
| Venezuela | D | D | D | S | S |

D= democrático; **S**= semidemocrático; **A**=autoritário

* Considerando apenas os três primeiros anos.

Fonte: CARMO, Erinaldo Ferreira; PACHECO, Soênia Maria. **Projetando a democracia na América do Sul**. GeoTextos vol. 8, n. 2, 2012 (página 191). Os autores se basearam na classificação de Mainwaring; Brinks; Liñán (2001).

Essa classificação segundo Mainwaring, Brinks e Liñán (2001) se adequada à realidade da América Latina, em especial o Cone Sul, pois, alguns Estados, em determinado período observado, não puderam ser enquadrados nas duas categorias: democracia e autoritarismo. Assim o problema da dicotomia nos leva a preferir a classificação tricotômica.

Pode-se observar também, que existem elementos autoritários em regimes democraticamente eleitos, como a existência de instituições democráticas, as quais não impedem a repressão autoritária. É importante mencionar que esses fatores podem ocorrer, sem que destruam a eficácia para expressão da escolha popular, contribuindo para a inclusão de uma categoria intermediária, as ‘semidemocracias’ (Mainwaring; Brinks; Liñán, 2001, p.667).

É importante ressaltar que se faz necessário analisar a transição e a consolidação democrática na América do Sul, buscando explicar os processos de mudança de regime na região. Para tanto é necessário examinar os conceitos que fazem parte da definição da democracia e da transição.

Nesse sentido, a transição pode ser descrita como um período de duração e substâncias extremamente variáveis e incertas, situadas entre a queda de um regime político e a ascensão de novo regime. Para O’Donnell e Schmitter (1988, p. 22):

As transições delimitam, de um lado, pelo início do processo de dissolução de um regime autoritário e, do outro, pela investidura de alguma forma de democracia, pelo retorno a algum tipo de regime autoritário ou pela emergência de um regime revolucionário.

A transição democrática é iniciada com a aparição dos primeiros sintomas do procedimento que leva ao fim do regime autoritário e finda quando o regime democrático obtém uma constituição respeitada pela maioria da população. Nesse processo, as instituições regulares e a autoridade de novos governantes eleitos vão se consolidando, exercendo portanto, autoridade sobre os grupos que antes detinham o controle do aparato estatal (*idem*, p. 22). Assim, pode-se inferir que essas transições correspondem a um período de troca de regimes políticos.

É importante destacar que a classificação dos regimes é dada principalmente, pela sua definição. Porém, não é possível definir se um regime é democrático ou não, apenas pela sua definição, sendo necessário relacioná-la com o conceito de democracia. Nesse sentido, segundo O'Donnell e Schmitter (1988, p. 26), democratização:

Refere-se aos processos mediante os quais as regras e procedimentos da cidadania são aplicados a instituições políticas previamente dirigidas por outros princípios [...], ou são expandidos, para incluir pessoas que antes não gozavam desses direitos nem estavam submetidas a essas obrigações [...] ou, ainda, estendidos de forma a dar conta de temas e instituições que previamente não se encontravam sujeitas à participação dos cidadãos.

A democratização de um país implica na consolidação de um novo regime político. Assim, para que a democracia se consolide, é necessário que todos os grupos sociais estejam em consenso com relação a sua escolha (NOHLEN, 1994, p. 06). Segundo Bobbio (2000, p. 30) a democracia é caracterizada “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”, ela possui a característica básica de permitir que a oposição se organize de maneira aberta e legal em partidos políticos, com o direito de fazer oposição ao governo em eleições livres e idôneas (DAHL, 1997, p. 26).

O processo de transição pode ser interpretado como um momento de incerteza, pois as regras do jogo político ainda não estão definidas, dessa forma, os atores que dela fazem parte, lutam pelos seus interesses imediatos e pela definição das regras e procedimentos que determinarão o jogo político no futuro (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988).

Na América do Sul, diversos países passaram por processos distintos de transição de governos. Países como Chile e Uruguai mantiveram uma forte tradição democrática, Brasil e Argentina passaram por momentos alternados entre governos autoritários e

democráticos, e no caso do Paraguai foi marcado pelo autoritarismo (NOHLEN, 1994, p. 02). Apesar das diferenças no que diz respeito às experiências políticas e aos processos de transição destes países, esses países possuem características econômicas, sociais e políticas em comum.

É necessário mencionar que os processos de transição não se ocasionam apenas questões relacionadas ao retorno da normalidade institucional e às regras do jogo democrático, mas também do problema humanitário oriundo da herança de violações de direitos humanos praticadas pelo regime autoritário (REÁTEGUI, 2011, p.35). Desse modo, pode-se dizer que o período da ditadura na região foi marcado pelas violações e desrespeitos das garantias individuais e com o seu fim, foi dado início à busca pela democracia. Assim, a democratização está diretamente ligada a essas questões humanitárias, na medida em que as repressões das ditaduras deixaram marcas na sociedade, principalmente as socioeconômicas. Nesse sentido, a seguir serão demonstradas a relação existente entre democracia e desenvolvimento econômico e social.

1.1.2 DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Na região, a transição da ditadura para a democracia deveria empreender mudanças significativas, no entanto, todos esses países são hoje democracias com pendências sérias, em especial no que tange aos direitos humanos, à pobreza e ao crescimento econômico (D' ARAÚJO, 2007, p.1). Na questão econômica, por exemplo, D' Araújo (2007, p.4) ressalta que mesmo que exista uma retomada do crescimento do PIB em toda a região, há uma insatisfação contínua com o fato de que a democracia não pode resolver os problemas econômicos, em especial o desemprego.

No entanto, as condições de deterioração sociais e econômicas em que se encontra atualmente parte da população da América Latina, viabilizam um quadro político estável, na qual a democracia parece não sofrer ameaças, contudo ela apresenta algumas debilidades a serem mencionadas posteriormente. Alguns indicadores apontam para o crescimento do descontentamento da opinião pública da região com a democracia, pois

a população parece estar frustrada com os resultados econômicos produzidos (DUPAS, 2005, p.195).

Nesse aspecto, é possível demonstrar que a democracia ainda apresenta grande quantidade de apatia, pois não consegue suprir todas as necessidades dos cidadãos, deixando a desejar em alguns casos. Entretanto, em comparação com a ditadura, é necessário admitir que ela ainda seja considerada a melhor forma de governo, porém pode ocorrer a insatisfação por parte dos seus cidadãos, mesmo assim não apresenta graus elevados de rejeição como os apresentados no período dos regimes ditatoriais. Vale ressaltar que esse argumento será melhor explorado posteriormente.

Uma das considerações acerca da democracia na região é que um dos seus desafios seria o de encontrar soluções para superar a desigualdade, a pobreza e a impossibilidade de acesso de grande parte da população aos níveis de bem estar, que são necessários para o pleno exercício dos direitos. Dupas (2005, p. 215) menciona que esses problemas são apresentados para justificar a busca por caminhos alternativos à democracia. Nesse sentido é compreensível que atualmente, a democracia política na região não estaria sofrendo os riscos que incorreu em outros períodos históricos, mas a adesão a ela (democracia) teria a fragilidade da baixa institucionalidade (*idem*, p.215).

De acordo com Cruz (2004, p.214) a democracia estaria em crise porque os governos democraticamente eleitos estariam se tornando impotentes em face dos efeitos dos processos econômicos, sociais e ambientais. Assim, esses governos estariam forçados a operar de acordo com a lógica ditada, “não pelos compromissos assumidos perante as populações de quem receberam seus respectivos mandatos” (*idem*, p.215).

Mesmo não sendo considerado um perfeito modelo de gestão, a democracia consolidou-se atualmente, como o menos injusto e o menos violento dos regimes políticos (PRADO, SOARES, COLOMBO, 2007, p.13). Foi feita uma demonstração do avanço, amadurecimento e persistência da democracia na região. Para isso foram usadas as experiências argentina e brasileira (ENCARNACIÓN *apud* DUPAS, 2005, p.246):

No caso brasileiro, o regime democrático sobreviveu a hiperinflação, à alta corrupção e a dois eventos marcantes: um processo de *impeachment* e a eleição presidencial de um candidato de esquerda. No argentino, talvez a prova maior da persistência da democracia foi o fato de não ter havido rompido constitucional apesar da catástrofe econômica e da inabilidade dos líderes civis para regerem o governo. Mesmo a presidência sendo ocupada por vários presidentes num curto espaço de tempo, a democracia persistiu.

Devido a variedade do sistema político na região, alguns institutos têm estudado o avanço da democracia nesses países, o *Latinobarómetro*¹ foi o pioneiro nesses estudos e desde 1995 avalia as opiniões dos cidadãos da América Latina. Segundo esse estudo, em 2007, foi verificado que há uma descrença dos latino-americanos com a democracia. Além disso, foi possível identificar que alguns cidadãos latino-americanos estariam dispostos a aceitar um regime autoritário, caso esse regime pudesse resolver seus problemas. Sendo assim, os dados mostram que a opinião pública preferiu o desenvolvimento econômico à democracia. As pesquisas da ONG são consideradas um termômetro dos ânimos das sociedades latino-americanas (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 16), apontando os diferentes graus de aceitação e de apoio à democracia na região.

Ainda nessa mesma linha de considerações, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também utiliza as pesquisas do *Latinobarómetro* para analisar a democracia na região e refletir sobre a situação democrática. Segundo o relatório do PNUD de 2004 ‘A democracia na América Latina, rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs’, a região apresenta um paradoxo, pois, por um lado, demonstrou mais de duas décadas de governos democráticos, mas por outro, enfrenta uma crescente crise social. O relatório ainda afirma que há um aumento da insatisfação/descontentamento popular dos cidadãos com as democracias, de níveis de pobreza elevados e de crescimento econômico insuficiente. Sendo assim, é necessária a preocupação com a continuidade da democracia e o resgate da questão social.

A concepção democrática se apresenta carente de todo conteúdo social, expondo uma noção despolitizada de povo, essa definição passiva de cidadania deixa para trás a noção que existia anteriormente de um regime democrático e a presença de uma comunidade ativa de cidadãos que estava preocupada com a discussão e gestão coletiva relativa aos assuntos públicos (VITULLO, 2006, p.364). Assim, a democracia estaria confinada ao âmbito exclusivamente político e se apresentaria longe da esfera econômica, fazendo com que a igualdade política formal tivesse mínima incidência nas relações de desigualdade ou nas relações de exploração e dominação (*idem*).

¹O *Latinobarómetro* é uma organização não governamental chilena que desenvolve um estudo de opinião pública aplicando anualmente cerca de 20.000 entrevistas em 18 países da América Latina, com mais de 600 milhões de habitantes. Mais informações: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 20 abril de 2014.

Segundo Kliksberg (2002, p.11-12) a principal preocupação que aflige os cidadãos latino-americanos são os temas sociais, esses resultados advêm de diversas fontes, como por exemplo, a reunião da Cúpula Hemisférica realizada em Santiago do Chile em 1998, que registrou em sua declaração final “superar a pobreza continua sendo o maior desafio enfrentado por nosso hemisfério”. Celso Furtado também afirma que se não for revertido o processo de concentração de renda e exclusão social, a governabilidade se encontrará em risco. A esses pronunciamentos soma-se o clamor que surge da base da sociedade. A preocupação principal que atinge a América Latina são revelados de acordo com pesquisa de opinião realizadas pelo Latinobarometro, constatando que entre os vários problemas sociais estão: “desemprego 21%, educação 18%, baixos salários 8%, pobreza 7%, instabilidade no emprego 6%. Somou-se a esses a corrupção, com 7%” (*idem*, p.12). Essa problemática é a que mais aflige a região e também desestabiliza a democracia, Borón questiona a democracia, e considera a pobreza um dos maiores desafios para a América Latina, assim afirma que (1999, p.56):

A democracia não pode sustentar-se sobre sociedades assinaladas por desigualdade e exclusão social. Para que um regime democrático funcione é preciso haver uma sociedade bastante igualitária, e a igualdade, como lembrava o próprio Adam Smith, devia ser de condições, não só de oportunidades. No fundo, o que está sendo feito é sacrificar a democracia no altar do mercado, e a justiça ao invés do lucro.

Retomando o que foi discutido por D' Araújo (2007) em relação às pendências democráticas, a autora ressaltou que a ditadura seria uma opção a ser levada em conta caso essa resolvesse os problemas econômicos. Assim, diante dessa realidade e com os entraves para a democracia, Amartya Sen (2000) constata que não existe dificuldade em compreender que os cidadãos prefiram o desenvolvimento no lugar da democracia, afirmando que a força das necessidades pesa mais do que outras pretensões, como liberdade política e direitos civis, assim (SEN, 2000, p. 174):

Sem dúvida deve-se dar prioridade, argumenta-se, à satisfação de necessidades econômicas, mesmo se isso implicar um comprometimento das liberdades políticas. Não é difícil pensar que concentrar-se na democracia e na liberdade política é um luxo que um país pobre “não pode dar”.

Entretanto, ao mesmo tempo em que demonstra esse argumento, Sen o condena, pois entende que a democracia e as liberdades políticas têm em parte um papel instrumental para o povo, ou melhor, “os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a política pública apropriada” (SEN, 2000, p. 174). O autor afirma que a intensidade das necessidades econômicas aumenta e não diminui a urgência das liberdades políticas e conclui que (2000, p. 186-187):

assim como é importante salientar a necessidade da democracia, também é crucial salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma forma fundamental de oportunidade social (reconhecimento pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva.

Um dos fatores fundamentais para o estabelecimento da democracia como uma boa forma de governo é a liberdade, assim as raízes democráticas permanecem devido os tempos sem liberdade política. Cada vez mais a região demonstra que o apego das pessoas com a democracia é complexo, pois o medo da perda de liberdade política e a volta do autoritarismo fazem com que a democracia se fortaleça.

Levando em consideração o debate acerca da democracia, Touraine (1996) destaca que ela triunfou após a queda dos regimes autoritários, contudo, não se pode constatar que ela venceu, continuando sendo um aspecto político da modernidade² que se apresenta insuficiente, pois ainda há diminuição da participação política, crise da representação política, enfraquecimento da cidadania, entre outros fatores que tornam os indivíduos mais consumidores que cidadãos e marginalizados em relação a política. A ideia do autor é a de que para haver democracia é necessário muito mais que a representatividade, é imperativo uma efetiva participação popular.

²O autor procura ressaltar o anseio pela democracia que vem sendo difundido na modernidade, mas que apesar da sua disseminação continua muito vazio na efetividade, assim há um enfraquecimento da ideia democrática nos dias atuais, os cidadãos não se sentem elementos de uma coletividade. As relações entre sociedade e democracia neste tempo hipermoderno, conforme Gilles Lipovetsky caracteriza-se basicamente no imediatismo ‘aqui-agora’, foi sendo difundida a cultura do mais rápido e do ‘sempre mais’ (LIPOVETSKY, 2004, p.51).

No cenário presente, é visto um enfraquecimento da democracia, se tornando nítido na medida em que os eleitores deixaram de se sentir representados. É possível observar o crescente grau de apatia política da população com relação a democracia, essa apatia seria a inércia dos cidadãos diante os assuntos políticos (ROSENFELD, 1994, p. 75) sendo também a falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos e a falta de comunicação das pessoas para com o Estado e seus representantes, assim “tornam-se indivíduos apáticos e uma massa de manobra para os grupos políticos que disputam o controle de poder” (*idem*, p. 76).

Todos os governos ditos democráticos se dizem governo do povo para o povo, mas não admitem um governo feito pelo povo (HOBBSAWM, 2007), dessa forma, existe uma ameaça para a democracia. Esses pontos ressaltados por Hobsbawm (2007) são fundamentais para discutir a importância da democracia e a forma com que ela tem sido percebida pelos cidadãos. O autor resalta que a ‘vontade do povo’ mesmo que expressa não determina as atividades do governo, no entanto, o governo é para o povo e seus efeitos devem ser julgados em razão dele, sendo assim, estaria existindo um declínio na vontade do povo em participar da política e de exercer sua cidadania.

Para Hannah Arendt (1999) esse afastamento da Esfera Pública, - isto é, a esfera da participação- anula a capacitação de ação, distanciando as pessoas da Esfera Política. Esse é o principal motivo para o esclarecimento dos cidadãos em relação à política, eles têm que se aproximar da Esfera Pública, e não simplesmente deixar a “política para os políticos”. Essa apatia política é um conceito negativo da democracia, e quando se fortalece dá lugar à apatia social. A apatia social é o acomodamento dos indivíduos e grupos sociais em relação ao Estado, este vinculado ao social tem a função de resolver os problemas dessa sociedade.

O pensamento de Tocqueville (1977) é fundamental para compreender os perigos da apatia política, pois quando os cidadãos se afastam do negócio público, eles perdem sua soberania e é natural que concentrem este poder no Estado. O autor se baseia no princípio de igualdade, afirmando que todos têm direito a qualquer posição ou grau, e teme que o sistema democrático sucumba. Segundo ele, o povo é “a fonte dos poderes sociais, mas em nenhuma outra parte ele exerce seu poder de maneira mais imediata” (1977, p.54) dessa forma, toda ação governamental deve ser acompanhada pelos governados.

Perdendo a capacidade política de agir, a sociedade faz os cidadãos irem para a Esfera Privada, lugar de satisfação dos interesses materiais, “a privacidade era como que o outro lado escuro e oculto da esfera pública; ser político significava atingir a mais alta possibilidade de existência humana (...)” (ARENDDT, 1999, p.75). Trabalhando com a passagem dessa Esfera privada para a Esfera Pública, Rosenfield usa o pensamento de Arendt para apresentar como a liberdade é vista (1994, p.40):

É no movimento que leva de um a outro, saindo do ‘fundo opaco’ do privado para a ‘visibilidade’ do público ou, inversamente, retirando-se da luz pública para o descanso sem brilho do privado, este lugar que é tocado apenas por raios da luz, que a liberdade pode realizar-se enquanto princípio de organização do social e do político.

De acordo com Habermas (2002), é possível resolver esse problema da apatia política através da Ação Comunicativa, é realizada através do diálogo, assim todos os integrantes do discurso participam, nela o interesse coletivo estaria acima dos particulares, essa prática implica a necessidade das pessoas se manifestarem publicamente, orientados pela comunicação e pelo consenso, que seria um tipo de democracia participativa, esse conceito será trabalhado mais adiante. O autor afirma que “só a luz da esfera pública é que aquilo que é, consegue aparecer e tudo se torna visível a todos. Na conversação dos cidadãos entre si é que as coisas se verbalizam e se configuram” (HABERMAS, 2002, p.19), a cidadania deve ser estabelecida com consciência ética e ação.

Tendo em vista a importância da participação do povo na cena pública, Touraine (1996, p. 23), afirma que a ideia de soberania popular é a espinha dorsal da democracia, assim o autor ressalta que:

A democracia só é vigorosa na medida em que é alimentada por um desejo de libertação que, de forma permanente, apresenta novas fronteiras, ao mesmo tempo longínquas e próximas, porque se volta contra as formas de autoridade e repressão que atingem a experiência mais pessoal.

A democracia estaria alicerçada na cultura política e essa seria definida pela igualdade, uma sociedade democrática seria aquela que melhor convivesse com as diferenças e que desse voz e vez a todos, sendo necessária sua manutenção. Segundo

Dupas (2005, p.220), cinco variáveis são apresentadas para manter a democracia consolidada, essas são:

Desenvolvimento de uma sociedade civil livre e ativa; existência de sociedade política relativamente autônoma e valorizada; pleno funcionamento do Estado de Direito; existência de burocracia estatal eficiente e sociedade econômica institucionalizada. Essas condições devem estar entrelaçadas, sendo que nenhuma delas pode funcionar sem apoio das outras.

Esses pontos foram elaborados por Linz e Stephan (*apud* DUPAS, 2005, p.220) e serviriam para facilitar o processo de transição e consolidação democrática regional. A democracia na América Latina de acordo com Bobbio faz parte de uma realidade na qual há a influência de fatores econômicos, políticos, sociais, culturais, nacionais e internacionais, e, “[...] hoje Estados liberais não democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais [...]” (BOBBIO, 2000, p.43).

Para refletir o papel da democracia na região, o melhor caminho é buscar a compreensão dos dilemas enfrentados, e é basilar voltar-se para a história e revisar o passado (PRADO, SOARES, COLOMBO, 2007, p.10), é fundamental passar por perguntas do tipo: O que significa democracia? Sendo assim, a partir daqui pretende-se apontar definições democráticas e os motivos da sua importância.

1.1.3 DEFININDO A DEMOCRACIA

A palavra democracia é usada de diferentes maneiras, no entanto, o significado da democracia não é único nem universal, sendo “a democracia, no sentido etimológico da palavra, significa o ‘governo do povo’, o ‘governo da maioria’” (ROSENFELD, 1994, p.7). De acordo com Mainwaring, Brinks, e Liñán (2001, p.645) a democracia é um regime político:

(a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos;

(d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil.

Para Sousa (2006, p.8) ela é entendida como uma forma de governo que assente no consentimento popular e permite que os cidadãos participem nas decisões políticas e possam eleger representantes. Também pode adotar caráter social, assumindo um significado mais substancial, tendo por objetivo promover a igualdade sócio-econômica e cultural, esse enfoque será abordado mais adiante, baseado na democracia participativa. “A democracia pode inclusive vir a significar uma mera aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos” (ROSENFELD, 1994, p.13).

De acordo com Dahl (2001, p. 49) deve-se ignorar essa infinidade de definições, pois ela possui uma tarefa específica, sendo essa, a criação de um conjunto de regras e princípios, e através de uma constituição será determinado como as decisões serão tomadas, na sua associação deverá constar um princípio elementar: “todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá” (*idem*, p.19). Dessa maneira, no governo desta associação, todos os membros são considerados iguais politicamente. Ainda trabalhando as definições de democracia, para Touraine (1996, p.26):

O que define a democracia não é, portanto, somente um conjunto de garantias institucionais ou o reino da maioria, mas antes de tudo o respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com o direito de identificação com uma coletividade social, nacional ou religiosa particular. A democracia não se apóia somente nas leis, mas sobretudo numa cultura política. A cultura democrática tem sido freqüentemente definida pela igualdade.

Através das definições democráticas Bobbio (2000, p.31) ressalta que a democracia pode ser definida como governo de muitos, dos mais, da maioria, ou dos pobres “[...] em suma, segundo a própria composição da palavra, como governo do povo, em contraposição ao governo de uns poucos”. A democracia sempre está em construção, mesmo sendo imperfeita ainda é o melhor sistema de governo, ela é a

melhor maneira de governar um estado e possui vantagens em relação a qualquer alternativa viável.

Dahl (2001, 58-73) aponta alguns benefícios que essa forma de governo propõe: Garantir aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não concedem e não podem conceder; A democracia ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais; Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente elevado de igualdade política; As democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras. Esse último é atrelado ao conceito de paz democrática, segundo Cruz (2004, p.197) num conflito entre Estado democrático e um poder ditatorial, a razão sempre estará com o primeiro.

Uma questão analisada por Dahl (2001) é o de qual seria o motivo para apoiarmos a democracia. Até o século XX, a maioria proclamava a superioridade dos sistemas não democráticos, assim os chefes dos governos não democráticos tentaram explicar seu domínio, com a justificativa de que as pessoas não tem competência para participar do governo de um estado. Atualmente esse tipo de visão ainda permanece, a discussão sobre o governo “de um, de poucos, ou de muitos” ainda existe. A democracia apresenta consequências desejáveis, entre elas: Evita a tirania; Garante direitos essenciais; Liberdade geral; Autodeterminação; Autonomia moral; Desenvolvimento humano; Proteção dos interesses pessoais essenciais; Igualdade política; Busca pela paz; e a prosperidade. Em relação aos benefícios da democracia, Dahl (2001, p.73) conclui que:

A democracia não pode assegurar que seus cidadãos sejam felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos ou justos. Atingir esses fins está além da capacidade de qualquer governo- incluindo-se um governo democrático [...] Apesar das suas falhas, não podemos perder de vista os benefícios que tornam a democracia mais desejável que qualquer alternativa viável a ela.

Dessa forma, (CRUZ, 2004, p.237), a democracia tem compromissos e seu conceito está relacionado com algo ‘essencialmente contestável’, possuindo definições concorrentes, em que nenhuma prevalece sobre as demais, ela prevalece porque é uma das formas mais adequadas de realizar no campo da política valores como liberdade e igualdade. Apresentando o conceito de democracia é possível constatar (SOUSA, 2006, p. 8):

Não existe, pois, um conceito unificado e completo de democracia, do mesmo modo que o modelo democrático não deve ser entendido como um modelo perfeito e acabado. As diferentes conceptualizações do termo e as disparidades encontradas na sua materialização prática são resultado dos desenvolvimentos político-sociais e econômicos decorrentes da história e das conjunturas nacional e global, uma vez que o próprio curso do tempo moldou os regimes democráticos existentes, na procura de novas soluções e alternativas para os inúmeros desafios e constantes mutações do sistema internacional.

Até agora foram usadas definições democráticas e a forma como ela é percebida, a maneira como a democracia funciona na prática é diverso, o modelo mais próximo do seu conceito refere-se ao “governo do povo”, dessa maneira, compreendemos que a forma de governo deve se basear no consentimento popular, permitindo que os cidadãos participem das decisões políticas. Será a partir deste entendimento do conceito que analisaremos os principais desafios da democracia participativa no Cone Sul. No próximo tópico serão discutidos os seus conceitos, observando sua aplicabilidade na região, apontando as diferenças com a democracia representativa e chegando as propostas de Bobbio para democratização social, levando em conta a situação sul-americana.

1.2. CONCEITOS DEMOCRÁTICOS: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A partir daqui será discutida uma proposta sobre como a democracia pode ser trabalhada na América do Sul, inicialmente será apresentada de forma geral as definições de democracia representativa e participativa, essa última será alvo de maior discussão. Será observada a maneira como o povo participa diretamente das questões democráticas, contribuindo para melhoria da democracia. Será destacada a forma como o Mercosul Social e Participativo colabora para a região nesse sentido.

Inicialmente, alguns termos serão definidos para o melhor entendimento dos capítulos seguintes, esses são: povo, sociedade, cidadão e sociedade civil. Começando pelos conceitos de povo e sociedade, é necessário indagar que utilizamos de diferentes formas esses termos, o **povo** está ligado a um grande número de pessoas, de uma forma

mais abstrata, já a **sociedade** refere-se a quem tem voz. Usando as definições do dicionário Aurélio:

POVO: 1) Conjunto dos habitantes de uma nação ou de uma localidade. 2) Pequena povoação. 3) Lugarejo. 4) Aglomeração de pessoas. 5) O terceiro estado da Nação Portuguesa. 6) Grande número, quantidade.

SOCIEDADE: 1) Reunião de pessoas unidas pela origem ou por leis. 2) Estado social. 3) Grupo, bando (falando dos animais). 4) União de pessoas ligadas por ideias ou por algum interesse comum. 5) Reunião de pessoas que se juntam para conversar ou conviver; reunião. 6) Conjunto de pessoas de uma mesma esfera. 7) Trato; convivência. 8) Casa onde se reúnem as pessoas unidas por um interesse ou ideias comuns. 9) Associação. 10) Solidariedade de interesses. 11) Parceria. 12) sociedade anônima: empresa que tem o capital dividido em ações.

Dessa maneira compreende-se que povo e sociedade são distintos. A sociedade esta relacionada a um conjunto de pessoas com determinados objetivos buscando almejar um bem coletivo. Ao passo que o povo relaciona-se como aglomerado de pessoas.

Relacionado diretamente com a ideia de sociedade, encontra-se o conceito de **cidadão**, esse pode também se confundir com o termo sociedade civil. A definição de acordo com o dicionário Aurélio de cidadão é o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um estado livre e; habitante de cidade. Entretanto, esse termo de acordo com o contexto, pode sofrer alterações de significado, para a autora Elisa Reis (1997), quando se relaciona a noção de inclusão e exclusão, “ser cidadão é ser membro de um corpo mais amplo, é pertencer a alguma unidade” (*idem*, p.13), já quando relacionada a tensão da cidadania como status e como identidade, “ser cidadão, é de maneira mais geral, ser portador de direitos e obrigações” (*ibidem*, p.13).

Por fim, definindo a **sociedade civil**, Bresser Pereira afirma que ela “engloba todas as relações sociais que estão a margem do estado mas que exercem algum tipo de influencia sobre ele” (s;a p. 91). Esse termo precisa ser diferenciado de povo, pois a “sociedade é constituída de povo mas enquanto o povo é o conjunto de cidadãos iguais perante a lei, o poder político que cada cidadão possui na sociedade civil é altamente variável” (*idem*, p. 92), o autor ainda afirma que ela exerce o seu poder sobre o Estado. Assim (*ibidem*, p. 92):

Nas democracias modernas, o poder do Estado deriva, teoricamente, do povo, mas isto só é verdadeiro quando a própria sociedade civil é democrática, ou seja, quando ela está crescentemente identificada com o povo.

Tendo apresentado os diversos conceitos, é notório que as palavras povo, sociedade, cidadão e sociedade civil possuem significados distintos, entretanto elas foram usadas por diversos autores no decorrer deste trabalho em seu sentido mais simples da palavra, relacionando-se diretamente com o termo totalidade, isto é, todos devem participar do processo político. Entretanto, para a participação do Mercosul ainda é necessário a participação de um grupo organizado com a presença dos seus líder, os movimentos sociais dialogam contribuindo para o fortalecimento da participação social. Dessa forma, cria-se uma ponte entre os movimentos sociais e o Mercosul, é possível Maria Vásquez afirma que:

Conseguiremos construir essa articulação e avançar, utilizando espaços que já existem, que não estão sendo utilizados e avançar em uma maior participação, em uma construção de confiança e em um diálogo das organizações sociais e movimentos com a própria estrutura de poder.³

Dessa forma, é demonstrada como a participação se torna fundamental, refletindo democraticamente, pois, esses movimentos possui força de decisão, através se fortalecerá os espaços de diálogo. Cada vez mais se deve consolidar essa forma de participação na democracia. Segundo o relatório PNUD (2004) ‘A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos’, a consolidação da democracia é um processo, não um ato isolado. Dessa maneira é preciso demonstrar aos cidadãos que os governos democráticos estão cuidando dos problemas que verdadeiramente preocupam os povos, que são capazes de responder a essas indagações e que estão sujeitos ao efetivo controle da cidadania quando não o fazem. Governo do povo significa, então, um estado de cidadãos plenos.

³Informação disponível em:
<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8564/2/parlasur/dialogo_entre_mercosul_e_os_movimentos_sociais.html> Acesso em: 03 de outubro de 2014.

De acordo com o relatório supracitado, é necessário advertir que política não é somente o que fazem os políticos, mas também o que fazem os cidadãos e suas organizações quando se ocupam da coisa pública. Nesse sentido a democracia é entendida como uma forma de desenvolvimento humano é aumentar as opções de caráter coletivo que incidem na qualidade de nossas vidas. E assim, a indagação de Amartya Sen (2000) de que o desenvolvimento humano é o processo de expansão das liberdades reais de que um povo goza, vem a ser, de fato, uma definição de democracia.

A maneira como a democracia funciona na prática é bastante diversa, e está sujeita a interpretações distintas e com alcance variável. Existe um paradoxo na democracia, por um lado ela é a única forma de governo capaz de ampliar e desenvolver os direitos sociais e políticos, e de outro lado para dar satisfação aos novos direitos sociais da população, termina concentrando todo o poder na mão do Estado (ROSENFELD, 1994, p.73). Assim, é necessário debater como manter e aperfeiçoar o regime democrático, expandir a cidadania social, reduzir a pobreza e desigualdade, ampliar a participação das pessoas no debate político. Como enfim, a maneira como o governo represente os cidadãos latino-americanos.

É importante diferenciar os conceitos de democracia participativa e representativa, para analisar o contexto do Cone Sul. A seguir será analisada uma separação teórica dos conceitos de democracia participativa e representativa, destacando a forma com que elas vêm sendo trabalhadas na região.

1.2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Começando pela democracia representativa, Bobbio (2006) afirma que nela as deliberações coletivas são tomadas não diretamente por aquela que dela fazem parte, mas por pessoas que foram eleitas com essa finalidade. De acordo com o supracitado autor (2000, p.34):

a democracia representativa nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses

particulares; portanto a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins que fora predisposta a soberania popular.

Bobbio (2006) afirma que existe a constatação que a democracia representativa seja substituída pela democracia direta. Algumas contestações eram feitas à democracia, afirmando que ela só representava uma pequena parcela da população, não havendo ou restringindo a participação do povo (SOUSA, 2006, p. 6). Como exemplo, temos a Venezuela, uma das grandes questões do governo de Hugo Chávez, era transformar a chamada ‘democracia representativa’ em ‘democracia participativa’, assim, nessa transformação seriam criados mecanismos para que a população expressasse e intervisse presentemente nas políticas governamentais, ultrapassando assim as esferas do exercício eleitoral e a pressão sobre os representantes políticos. Sendo assim, o argumento que justificava essa mudança seria “ao fosso que, em uma democracia representativa, acaba se criando entre representantes e representados, especialmente em sociedades com altos níveis de desigualdade econômica” (PRADO; COLOMBO; SOARES, 2007, p. 93).

1.2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Assim faz-se importante a democracia participativa para compreender melhor a realidade regional. Segundo definições de Bobbio (2000, p.96) é exigido o direito de participar das decisões coletivas nos lugares em que são tomadas as decisões políticas, procurando conquistar novos espaços para a participação popular, dessa forma engloba o conceitos de liberdade e igualdade, pois todos devem fazer parte da política e almejar a busca de mais espaços para essa representação. Analisando o tipo de democracia feita para a América Latina é possível afirmar (VITULLO, 2006, p.366):

O exame e a avaliação das democracias realmente existentes na região devem ser empreendidos à luz de uma nova noção de democracia que a assuma como um projeto histórico de construção coletiva, resultado de lutas, de disputas e de permanentes interações substantivas entre os mais diversos grupos e atores políticos, econômicos e sociais ao longo do tempo. Referimo-nos a uma noção que se diferencie da que

concebe a democracia como a simples consequência de um acordo ou série de acordos estratégicos de caráter instrumental selados pelas elites dirigentes num condensado intervalo de tempo para desembocar em estados finais ou em estágios de ‘consolidação’.

Para Rey (*apud* VITULLO, 2006, p. 368) é necessário assinalar que uma nova teoria democrática “deve ocupar-se dos espaços alternativos que se abrem para o debate, também dos novos modos de controle e de construção democrática e, segundo a mesma da irrupção desordenada e enriquecedora do elemento ‘plebeu’”, do popular, da diversidade gerada na realidade cotidiana dos setores subalternos naquilo que pode ser classificado como finalidade de revitalizar as democracias da América Latina ou projetos de reinvenção dos regimes políticos da região.

A democracia participativa é totalmente oposta à noção da concepção elitista, no elitismo a única política tem lugar dentro das instituições estabelecidas, fora delas ela não existiria ou, pelo menos, não poderíamos falar de política legítima. Observando essas particularidades Vitullo (2006, p.369) ressalta a dimensão participativa da democracia, concluindo que só com a incorporação da dimensão substantiva - aquela que indica o grau de participação política das massas populares nas diversas esferas - será possível abordar adequadamente os processos sociopolíticos que vivem atualmente as democracias da região. Entende-se, assim, que a participação seja um dos elementos essenciais da democracia, ou como afirma Demo (1999, p.120), participação e a democracia são sinônimos.

Dessa maneira, é fundamental a presença de uma nova democracia na região, uma que vá além do sistema representativo tradicional, essa se constituíram (*idem*, p. 369):

Na passagem da democracia de baixa intensidade que predomina nos nossos países, uma noção que exige garantias mínimas de bem-estar social e econômico para o conjunto da população. O que é claramente compreensível num continente como o nosso, castigado pela desigualdade e pela pobreza extrema, fenômenos que se viram acentuados com a incruenta aplicação das políticas econômicas neoliberais. O desengano provocado pela insuficiente realização dos direitos democráticos básicos, resultante dos processos de profunda degradação social, econômica e política que sofreram os povos da região, ajuda a entender os motivos que levam a atitudes tão críticas frente ao funcionamento do regime democrático e as suas instituições e à percepção generalizada dos políticos como muito afastados e muito pouco receptivos perante as preocupações e as demandas da população, como uma categoria privilegiada que só se representa a si mesma.

A nova democracia seria aquela que melhor representasse os anseios do povo. A autora Carole Pateman (1992), apresenta uma crítica à interpretação dos autores “clássicos” da democracia e defende a manutenção de ideais democráticos que atribuam maior importância à participação, criticando os autores da chamada democracia representativa, sua argumentação teórica separa tipos de democracia de acordo com o grau de importância atribuído à participação. De acordo com a supracitada autora, a teoria da democracia participativa considera como insuficiente a existência de instituições democráticas apenas no nível nacional, assim, deve haver em todos os níveis da sociedade estruturas democráticas, todos os sistemas políticos de uma sociedade participativa devem ser democratizados. É notada uma ampliação do conceito de política, que passa a abranger toda a sociedade, assim como do conceito de participação e, em consequência o de democracia. Assim (PATEMAN, 1992, p.61):

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.

Em suma, a democracia participativa é caracterizada por ser um sistema onde os cidadãos decidem diretamente cada assunto por votação e as democracias representativas tem como principal característica o fato de os cidadãos elegerem representantes em intervalos periódicos, os que são eleitos representam os cidadãos. Entretanto, a democracia representativa apresenta limites, Hobsbawm (2007) explica que atualmente uma parcela crescente da vida humana ocorre fora do âmbito de influência dos eleitores, dessa forma ela não representa os cidadãos, a democracia participativa seria mais igualitária, pois representa a coletividade, a melhor maneira de fazer com que a democracia atinja bons resultados é através de mudanças, com ampliação da participação.

Para Bobbio (2006) estamos assistindo a um processo de democratização e, é posta a exigência e a efetividade de uma sempre nova participação. Dessa forma, falar no processo de democratização seria a passagem da democracia política para a social. Nesse sentido, os cidadãos ativos seriam personagens vitais da democracia, é preciso ter em vista que o projeto democrático deve criar condições para que o povo organizado

controle seus governos, sendo assim é prioritário discutir e compreender o que seria essa participação.

Começando pelo seu significado, a palavra participação, segundo Aurélio Buarque de Holanda (1999), origina-se do latim *participatio* e significa ato ou efeito de participar e o verbo participar, dependendo do seu uso, pode ter vários significados: a) fazer saber, informar, anunciar, comunicar; b) ter parte em; c) ter ou tomar parte; d) associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; e e) ter traço (s) em comum, ponto (s) de contato (s), analogia(s).

Da mesma forma, “participação” provém de uma palavra latina cuja origem remonta ao século X, vem de *participatio*, *participacionis*, *participatume* significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento (AVELAR, 2004, p.225). Dessa forma, a teoria participativista vê o maior grau de participação da sociedade civil, diretamente, na função de governo, como uma das condições fundamentais para a construção de um Estado democrático, desenvolvido politicamente.

O conceito de participação integrou-se ao vocabulário político popular no final dos anos 1960 e também esteve ligado a uma onda de reivindicações providas de estudantes universitários por maiores espaços na esfera da educação superior, como também através de vários grupos que queriam a implementação dos direitos já instituídos (PATEMAN, 1992, p. 9). A participação é entendida como uma necessidade, usada na convivência do homem com os outros. Como argumenta Demo (1999, p. 18), a participação é uma conquista, um processo infundável, considerada autopromoção e uma conquista. Participar significa sentir-se incluído, ter vez e voz, no entanto, não existe participação suficiente, nem acabada.

A participação constituiu-se idealmente no encontro de cidadãos livres debatendo publicamente e votando sobre decisões de governo, desde o tempo dos gregos antigos. A teoria mais simples sempre foi que o bom governo depende de altos níveis de participação (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p.559). Na corrente participativista, a democracia deveria ir além do simples voto individual e da escolha não refletida. É proposto, ainda, o alargamento do entendimento de política, de acordo com ela, sem participação não seria possível pensar em uma sociedade mais humana e equitativa. (VITULLO, 1999, p. 9).

1.3 DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

A democracia é concebida como sendo um sistema político no qual o povo inteiro toma decisões, e tem o direito de tomar as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 179). De acordo com Pateman (1992) para que exista uma forma de governo democrático, é necessária a existência de uma sociedade participativa, ou seja, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização possa ocorrer em todas as áreas. Sobre a participação, Dallari (1995, p. 85) afirma:

Deve-se compreender como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas, que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado, através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado adquirem a condição de cidadãos, podendo-se, assim, conceituar o povo como o conjunto dos cidadãos do Estado.

Pateman usa Rousseau para definir o que é entendido como uma das funções da participação, essa teria o intuito de integrar, pois “fornece a sensação de que cada cidadão isolado pertence a uma comunidade” (1992, p.41). A autora ainda indaga a participação a nível local, como maneira de preparar o indivíduo para discussões maiores e para a própria noção de democracia.

A participação democrática é importante na integração regional, para tanto são apresentados os benefícios da inclusão social dentro do Mercosul, permitindo uma participação institucionalizada da sociedade no processo decisório. Adiante serão ressaltadas a ampliação da institucionalização e o fortalecimento das instituições existentes, levando em consideração a experiência de democracia participativa na estrutura decisória do bloco, como o Mercosul Social e Participativo, que foi criado como um espaço para representação dos interesses populares.

Há uma dificuldade no estudo do papel da democracia nas Relações Internacionais no Cone Sul, apesar das muitas discussões sobre os Processos de Integração Regional

na região, pouco é discutido acerca das questões democráticas, já a literatura da ciência política estuda profundamente o tema democracia, esse será o ponto de vista levado em consideração no decorrer do trabalho. A Ciência Política costuma se ocupar de formas convencionais de participação política, partindo de uma visão reducionista e deixando de lado importantes modalidades de participação política e social. De acordo com Vitullo (2006, p. 370):

Um dos pontos mais vulneráveis nos estudos da democracia e dos processos de democratização em continentes como o latino-americano é a abordagem – a nosso entender absolutamente insuficiente – dos movimentos sociais e da relação que estes estabelecem com a democracia. Há grandes lacunas na investigação acerca do que é que questionam e o que aportam os velhos e os novos movimentos sociais em prol de um desenvolvimento e uma materialização mais profundos dos princípios constitutivos do ideário democrático. Consideramos que a ciência política pôs e continua pondo uma ênfase exagerada na dimensão institucional da democracia, nas dimensões eleitoral e partidária, e que falta um exame mais rigoroso da ação coletiva protagonizada pelos movimentos alheios ao âmbito político institucional estabelecido e do papel que estes desempenham na expansão das fronteiras da participação popular nos processos de tomada de decisões e na luta por democracias com uma maior densidade social.

Em uma pesquisa de Relações Internacionais é prioritário analisar o impacto do Mercosul social para a democracia regional. Serão usados os textos da Ciência Política para trazer esse debate à tona, fazendo uma discussão acerca da democracia participativa para a Integração Regional sul-americana.

A questão da democracia, e em específico da participação da sociedade em processos de integração regional, é analisada por Félix Peña (2003) com enfoque especial no caso do Mercosul. O autor elabora seu argumento a partir da constatação da existência de um déficit de efetividade das regras do jogo do bloco (*idem*), e das implicações que esse déficit representa para os países envolvidos.

O conceito de democracia que será utilizado para avaliar o Mercosul Social e Participativo, não levará somente em consideração a dimensão política da democracia. Para uma avaliação do Mercosul com relação à democracia, é possível fazer referência a um conjunto de critérios, levando em consideração as características mais importantes dos processos de integração regional. Mostrando a importância da participação, Vitullo (2006, p.371-372) atenta que:

Diríamos que alargam o campo da participação política, ampliando-a além das fronteiras da esfera estatal. Sem sombra de dúvidas, podemos afirmar que a democracia se fortalece mediante a diversificação das instâncias de mediação e mediante a pluralização dos modos e âmbitos em que os diversos setores que compõem nossas sociedades podem exercer a participação e deliberação. E aqui sustentamos que a participação é um requisito indispensável para a emancipação das classes subordinadas e para sua verdadeira inclusão numa sociedade mais humana, mais justa e, conseqüentemente, mais democrática. O que está em jogo nestes processos de luta é aquilo que Boaventura de Sousa Santos coloca como tarefa central: a reinvenção da democracia e da emancipação social, de um modo que permita aos indivíduos uma maior dignidade, um maior controle sobre suas próprias vidas e a capacidade de ser artífices do seu próprio futuro.

O Programa do Mercosul surgiu em outubro de 2008, pela iniciativa do governo brasileiro, a partir daí abriu-se um novo capítulo entre o governo e a sociedade civil na participação social do bloco. Objetiva divulgar as iniciativas do governo, debater temas de integração e encaminhar sugestões para a sociedade civil, constitui-se como um espaço para a interlocução dos governos da região, fortalecendo a participação social no processo. Essa iniciativa aproxima o processo integracionista dos desafios enfrentados pelos povos do bloco, formulando políticas de integração desejadas pela sociedade civil.

De acordo com Bobbio (2006), é importante frisar que se for desejado apontar um indicador do desenvolvimento democrático, ele não é medido pelo número de pessoas que têm o direito a votar, mas o número de diferentes locais políticos no qual se exerce o poder do voto. Dessa maneira, devem ser ampliadas as formas de participação do popular, as instâncias onde são discutidos os temas coletivos, a análise do autor é fundamental para analisar o Mercosul Social e Participativo, pois ele é considerado mais um avanço regional na propagação democrática, sendo assim fundamental para contar como mais local em que a democracia é realizada.

Uma das soluções discutidas pelo supracitado autor seria a passagem da democracia de Estado para a democratização da sociedade, assim numa sociedade em expansão coloca-se a exigência de uma nova participação. A expansão do poder ascendente (de baixo para cima) de acordo com Bobbio (2006) não seria o estabelecimento de uma nova democracia, mas a ocupação de novos espaços. Essa proposta é viável para ser aplicada a nível regional, a passagem da democracia do Estado para a democratização da sociedade, partindo do pressuposto de que alcançou-se a democracia de Estado e há a necessidade de ampliar a democratização da sociedade,

exigindo dessa forma, a democratização de outros centros de poderes, será usada nesse aspecto a sua ampliação dentro do Processo de Integração Regional.

Neste capítulo foram discutidas questões referentes à democratização da América do Sul, partindo das definições de transição e democracia. Foi demonstrado no decorrer do trabalho os conceitos de democracia representativa e participativa, sendo esse último alvo de maior análise, pois, para os países sul americanos, em especial os que fazem parte do Mercosul, é fundamental a inclusão da sociedade civil na política, esse conceito será aprofundado no restante deste trabalho.

No próximo capítulo será abordada a maneira como a participação da sociedade é ampliada pela a integração regional, sendo discutido os processos de integracionistas da realizados na América do Sul, dando ênfase ao Mercosul, esse será objeto de estudo dos próximos capítulos. A seguir, serão destacadas as maneiras como a integração se relaciona com a democracia e por fim, no último capítulo será discutido o Mercosul Social e Participativo, suas perspectivas e objetivos.

2 INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: IMPORTÂNCIA DA DEMOCRACIA NO ÂMBITO DO MERCOSUL

O presente capítulo pretende identificar a relação entre a questão democrática e o processo integracionista. Inicialmente será exposto um panorama geral dos processos integracionistas, definindo a integração regional e demonstrando origens dos processos realizados pelos países da América Latina. A partir daí, será contextualizado o surgimento do Mercosul.

Para o entendimento do fenômeno integrador torna-se fundamental apresentar as bases teóricas que explicam a integração regional, a partir das Teorias das Relações Internacionais, Funcionalismo e Neofuncionalismo, buscando analisar sua aplicabilidade para analisar o caso do Mercosul. Feita essa análise, será desenvolvida a formação do bloco, os seus tratados constitutivos e os mecanismos que trabalham a democracia dentro do bloco.

O principal objetivo é discutir a relevância da democracia para os processos integracionistas, e o Mercosul representa atualmente um elemento central nesse aspecto, contando com promoção de programas criados no intuito de promover a participação democrática, tal como o Programa Mercosul Social e Participativo. A relação entre democracia e integração será tratada a partir da ideia de coesão social e econômica, assim, a questão democrática está vinculada aos conceitos de liberdade e igualdade, não a restringindo como forma de governo, sendo adotada o seu significado mais amplo. Assim, buscou-se demonstrar a relevância e os benefícios da inclusão popular na construção do bloco.

2.1. INTEGRAÇÃO E DEMOCRACIA: UM ESTUDO SOBRE O MERCOSUL

A palavra integração tem sua origem no latim *integratio*, significando restabelecimento ou renovação. Apenas por volta do século XVII, ela passou a ser entendida como a combinação de partes num todo, significado que continua sendo

utilizada atualmente, de acordo com o *Oxford English Dictionary* (PORTO; FLORES, 2006, p. 13). A integração também pode ser definida como (PASQUINO, 2004, P.632):

A superação das divisões e rupturas e a união orgânica entre os membros de uma organização. [...] A integração pode ser vista como um processo ou como uma condição. Se for vista como uma condição, falar-se-á de organizações mais ou menos integradas. O nível de Integração dependerá dos setores específicos que se leva em consideração. Assim, poder-se-á ter uma alta Integração jurídica e econômica juntamente com uma baixa Integração política; este parece ser um caso muito admissível. Normalmente a Integração econômica e a jurídica são duas condições que favorecem a Integração política; quando, porém, o poder político é o motor da Integração, um de seus primeiros atos será a tentativa de promover a Integração jurídica e econômica.

A integração regional é um processo no qual os países se unem com objetivos semelhantes. Ela deve ser um fenômeno multidimensional, político, societal, cultural e econômico, “o processo de integração conduz a um sentido de identidade comum e de comunidade (...) surge como resultado de um apoio conseguido dentro da unidade que procede a integração” (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p.649).

De acordo com Marcelo Passini Mariano e Karina Pasquariello Mariana, a base para a integração é dada quando são cumpridas duas condições (2002, p. 65):

1. Quando os atores possuem alguns interesses em comum, havendo expectativa quanto à possibilidade de ganhos com a cooperação;
2. Quando a variação no grau de institucionalização se refletir no comportamento dos Estados, pois as instituições internacionais não são fixas, estando em constante mutação ao longo do tempo.

No caso da América do Sul, é possível observar algumas iniciativas que fizeram que a região fosse impulsionada em temas comuns através de mecanismos de cooperação, que posteriormente originaram processos integracionistas, de acordo com as condições apresentadas acima, haja vista que os países da região possuíam interesses em comum e juntos poderiam enfrentar algumas dificuldades do mundo globalizado. Contudo, o sucesso ou fracasso da integração, dependerá do arranjo institucional a ser criado pelos integrantes do processo.

Nesse estudo será demonstrado que nos países da América Latina, especificamente no Mercosul, as metas não foram totalmente atingidas por esses

processos, existindo muitas etapas iniciais. É importante destacar, que mesmo assim, existe a percepção de que ela é um instrumento importante para inserção internacional desses países.

Deste modo, a integração tem o objetivo de superar os entraves e fragilidades dos países, tais como subdesenvolvimento, desigualdade sócio-econômica, vulnerabilidade e dependência (AZEVEDO, 2012). Segundo Shaposnik (1997, p.90), a definição mais completa de integração é a seguinte:

A integração não é outra coisa senão o processo de unificação de uma sociedade que trata de transformar ou adequar seu sistema econômico, político e cultural para fazer frente às novas necessidades sociais. A integração tem diversos aspectos. Por um lado, unificar uma sociedade é antes de tudo suprimir ou atenuar os antagonismos que a dividem, por fim as lutas que atual ou potencialmente a afetam ou a destroem restando-lhe possibilidades de crescimento.

Como observado no excerto acima, o conceito de integração está além dos acordos de comércio, englobando outros processos como a integração econômica, política, cultural e social, na tentativa de suprir as necessidades sociais dos países que a ela pertencem. Esse ideário integracionista está relacionado ao caráter do regionalismo, ao passo que essas iniciativas ocorrem unicamente em âmbitos regional, entre os países vizinhos. Antes de aprofundar os aspectos da integração regional, se torna necessário estabelecer a diferenciação entre cooperação e integração, como será visto no tópico a seguir.

2.1.2 DIFERENCIANDO INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO

De acordo com Teresinha Marra (2008) o termo integração possui uso múltiplo, e pode até ser indiscriminado e confuso. Segundo a mesma, os autores que estudaram a integração como um sub-tema do Direito Internacional, confundem com o termo “cooperação”, que tem um significado bem distinto: cooperação é uma atividade com objetivo determinado, não constitui nova entidade e tende a desaparecer, uma vez atingido o objetivo proposto. Já a integração é muito mais ampla e “representa uma

mudança que chega a constituir uma realidade diferente no Direito, na Economia ou nas Ciências Sociais em geral, que já tem entidade própria” (SCHAPOSNIK, 1997, p.188).

Tratando da diferenciação entre integração regional e cooperação, é possível perceber que a primeira pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, já a cooperação se torna mais limitada (MATLARY, 1994). Outra diferença é que “a cooperação pode ser uma estratégia contextualizada e ser abandonada de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é menos flexível – abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos” (MARIANO, 2007, p.141). Em suma, a integração é mais ampla que a cooperação. Nesse sentido, Mariano (2007, p. 141) afirma que:

A integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, atinge a sociedade como um todo, gerando interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal. Outra diferença entre cooperação e integração é que a cooperação pode ser uma estratégia contextualizada e ser abandonada de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é menos flexível – abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos, desde que o processo tenha atingido um determinado patamar de interação entre as sociedades envolvidas, especialmente quando sua estrutura institucional ganha autonomia e legitimidade.

O pressuposto básico é de que a integração para os países latino-americanos é uma política de inserção internacional e de desenvolvimento, seus objetivos abarcam a promoção de desenvolvimento interno das nações integrantes do bloco, assim como de toda a região, ela envolve questões sociais, políticas e culturais (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.169). O estreitamento dos laços políticos e econômicos entre povos que compartilham herança histórica e vizinhança geográfica permite enfrentar melhor os desafios do mundo globalizado. Dessa forma, para os países latino-americanos, os processos de integração regional é uma estratégia para melhorar a capacidade individual de lidar com problemas que, isoladamente, não conseguiriam ou enfrentariam maiores dificuldades de fazê-lo.

A integração regional consolida-se como importante processo internacional. As autoras Herz e Hoffmann (2004) partem do conceito de região para definir a integração. Consideram região como uma localidade territorial definida por critérios econômicos,

sócio-culturais, político-institucionais e climáticos, entre outros. Pode ou não ser geograficamente contínua, mas sempre tem uma correspondência territorial. Dessa maneira, conceituam integração como: “[...] um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais em escopo regional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 168).

É preciso definir o conceito de região e regionalismo para compreender a ideia de integração entre os Estados, essa se dá totalmente quando os países foram uma unidade política maior, mais poderosa, provida de recursos e com mais capacidades (GINESTA, 1999, p. 29-30). A respeito do regionalismo, é fundamental citar a discussão de Hurrel, o autor compreende que (1995, p.25):

“Região” e “regionalismo” são termos ambíguos e o debate sobre suas definições produziu consenso limitado. (...) Sem certos limites geográficos, o termo “regionalismo” torna-se difuso e incontrolável. (...) O regionalismo foi muitas vezes analisado em termos da intensidade da coesão social (raça, etnia, idioma, religião, cultura, história, consciência e herança econômica), da coesão econômica (padrões de comércio, complementaridade econômica), da coesão política (tipo de regime, ideologia) e da coesão organizacional (existência de instituições regionais formais).

Como observado acima, para se ter uma coesão regional, é necessário combinar quatro processos: social, econômico, político e organizacional. Neste sentido, a coesão regional se caracteriza quando, em primeiro lugar, a região desempenha papel definidor nas relações entre os Estados daquela região e o resto do mundo, e em segundo lugar quando a região forma a base organizadora de políticas regionais para inúmeras questões (*idem*, p.29).

Apresentando as etapas da integração, devem ser mencionadas a área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica (estabelecimento de moeda comum)⁴ (ALMEIDA, 2011, p. 2). O projeto político do Mercosul possui maior preocupação em torno de uma perspectiva mais ampla de integração, porém, é fundamental considerar, na análise das etapas integracionistas, o nítido foco econômico estabelecido, isso porque os projetos iniciais tinham como finalidade a criação de zonas

⁴Informações disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/introd.htm>

de livre comércio, como também a criação de um mercado comum, como no caso do bloco.

Na América Latina existe uma variedade de iniciativas de regionalização, iniciadas na década de 1960. Diversos esquemas surgiram, a exemplo das zonas de livre comércio, como a Associação Latino-americana de Livre comércio (ALALC), Comunidade Andina (CAN), Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e o Mercosul. Esses projetos variam no aprofundamento da integração e alguns possuem a etapa de união aduaneira mais avançada, como no caso da Comunidade Andina. (SENHORAS; VITE, 2001, p.57).

2.1.3 TRAJETÓRIA DOS PROCESSOS INTEGRACIONISTAS NA AMÉRICA LATINA

A partir daqui será feita uma breve análise sobre a dimensão histórica dos processos integracionistas latino-americanos. Saliento que não pretendo esgotar o tema, mas introduzir os principais conceitos e Processos de Integração Regional fundamentais para o entendimento da criação do Mercosul. Na região a integração não é recente, teve início no século XIX, e desde Simón Bolívar surgiram diversas tentativas integracionistas. Buscando fortalecer os países da região, Bolívar iniciou o pensamento de união do hemisfério, em 1826 reuniu-se o Congresso do Panamá (BUENO; CERVO, 2011).

A integração dos povos latino-americanos esteve presente como ideia almejada pelos libertadores da região, e mais recentemente nos processos integracionistas desenvolvidos pelos países do sub-continente (CARNEIRO, 2006 p. 37). A integração é apresentada como um mecanismo baseado no fortalecimento regional e mundial, em virtude da maior inter-relação comercial e política entre os Estados e possui um longo histórico na região. Os processos integracionistas entendidos como processos históricos e antecedentes dos outros estão representados pela ALALC e ALADI, assim, é importante destacar que, segundo Theotônio dos Santos (2005, p.168):

A América Latina havia dado no passado a prioridade a processos de integração. Sem falar do processo de luta pela independência, deve-se mencionar as tentativas da Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e da Associação Latino Americana de Desenvolvimento Integrado (ALADI, 1980).

Os dois projetos citados acima foram incentivados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e se transformaram em uma referência institucional para as demais iniciativas integracionistas na região. É importante destacar que a CEPAL foi a grande fomentadora das primeiras iniciativas regionais, tendo em vista o intercâmbio comercial regional, a criação de zonas de preferência tarifária e de livre comércio (FILHO, 2009, p. 23).

De acordo com a CEPAL, a zona de livre comércio autorizaria a cada país a manutenção da sua própria tarifa comercial. Ela batalhou pela idéia de uma integração baseada num projeto de união aduaneira e adota, nos anos 1950, um conceito de cooperação regional como uma maneira de dinamizar o desenvolvimento econômico (idem, p. 23).

O Estado seria considerado o grande motivador integracionista, buscando ampliação dos espaços, com o intuito de substituir o comércio extra-regional pelo intra-regional. Com base nisso, foi criada em 1960 a ALALC, a ela pode ser atribuída dois pontos essenciais: a urgência em acelerar a industrialização, pois o desenvolvimento econômico seria impossível sem ela, e a certeza que o motivo dos atos falhos da industrialização da América Latina seria a própria limitação dos mercados nacionais (SILVA, 1990, p.37).

Apoiando o processo integrador, a CEPAL buscou constituir mecanismos de sistema de crédito e assistência técnica, bem como sugeriu a criação de um corpo consultivo com os países membros. As dificuldades no seu estabelecimento começaram a partir de sua criação, que ocorreu no momento em que os países da região passaram por regimes militares, essa instabilidade política e econômica dificultava a integração, por existirem dificuldades e resistências (MENEZES; FILHO, 2006, p. 16). Assim, nesse período a integração não se constituía como uma prioridade.

Nesse aspecto, ainda que a ALALC tenha se constituído como um esforço para a integração, não gerou um crescimento e desenvolvimento econômico consistentes para a região, e com a criação do Grupo Andino em 1969, essa iniciativa se enfraqueceu. Com

o enfraquecimento da ALALC, na década de 1980, foi realizada uma nova tentativa de integração que substituiu, instituindo a ALADI (CARNEIRO, 2006, p. 103).

A criação da ALADI caracterizou-se pelo fim dos regimes e pelo processo de redemocratização, objetivando criar um mercado comum em longo prazo (GINESTA, 1999, p. 13). No entanto, o retorno das democracias se deu numa conjuntura adversa, observando do ponto de vista econômico. Alguns de seus objetivos são: 1) prosseguir o processo integracionista iniciado pela ALALC; 2) Promover desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado na região (CARNEIRO, 2006, p. 114).

Apesar de ser considerada um marco legal para a integração, a ALADI não produziu integração, pois o processo advinha da vontade política de alguns Estados importantes, como Brasil, Argentina, México e Chile (VIZENTINI, 2005, p. 29). No entanto, ela pode ser considerada como uma referência aos processos integracionistas.

Na história da integração da América Latina, encontramos dois processos importantes, que influenciaram a criação de outras iniciativas, representadas pela ALALC e sua sucessora ALADI. Nesse contexto, ambas constituem os antecedentes mais remotos do Mercosul (CARNEIRO, 2006, p. 38-39)

Em suma, as experiências descritas da ALALC e ALADI fracassaram por não se adequarem ao contexto da América Latina na época, porém suas experiências serviram para reconceitualizar os modelos que surgiram posteriormente. A partir deles, também surgiram modelos de integração sub-regionais (MENEZES; FILHO, 2006, p.16), se transformando numa estratégia conveniente e que foi incorporada pelos países, possibilitando ações mais pragmáticas relativas a realidade sub-regional (GINESTA, 1999 p. 62).

Até o momento, buscou-se expor os antecedentes que forjaram a criação das iniciativas integracionistas. A região possui a vontade de se unir em virtude de objetivos comuns, após a ALALC e ALADI surgiram diversos processos, tais como Comunidade Andina (CAN), União de Nações Sul Americanas (Unasul), Integração de Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC), Mercado do Cone Sul (Mercosul) - que será alvo desse trabalho-, entre outros.

O próximo tópico desenvolverá uma discussão entre as principais correntes teóricas e abordagens que explicam a integração regional, aplicando-as para ilustrar os

processos integracionistas desenvolvidos na região. No decorrer desse capítulo também será abordada as origens do Mercosul.

2.2 TEORIAS DA INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL

Conforme os conceitos anteriormente apresentados, a integração regional pode ser compreendida como um processo e seus objetivos precisam ser fundamentados na coesão para obter sucesso. Na América Latina, o fenômeno da integração regional foi estudado intensamente nos anos 1950 e 1960, e posteriormente o estudo foi retomado nos anos 1990, esse período compreendeu o fim da guerra fria e um avanço na tendência da regionalização, com o surgimento de novas iniciativas integracionistas, principalmente as sub-regionais (OLIVEIRA; SALGADO, 2011, p.5).

A integração é uma forma de instituição multilateral que visa a cooperação entre seus membros (MARIANO, 1995, p. 18). Assim, é importante entender o motivo dos Estados cooperarem e iniciarem processos de integração e, para isso, foram criadas teorias com objetivo de explicar um pouco mais sobre esse processo. De acordo com Dougherty e Pfaltzgraff (2003, p.648), as teorias de integração “propõem-se explicar o comportamento num contexto descentralizado em que os estados enfrentam problemas que exigem soluções que ultrapassam o próprio estado”. Para o presente estudo, foram escolhidas algumas teorias das Relações Internacionais que trabalham a integração regional, são elas: Funcionalismo e Neofuncionalismo.

De acordo com Viotti e Kauppi (1999, p. 126) a primeira escola que explicou a lógica da integração foi o Funcionalismo. Para Herz e Hoffman (2004, p. 58) essa teoria está fortemente associada ao nome de David Mitrany, em particular a uma monografia de 1943 intitulada *A Working Peace System* e à criação do sistema de agências funcionais da ONU no pós-Segunda Guerra. Essa obra estabelece uma rede de agências e atividades técnicas internacionais que fazem com que os interesses de todas as nações, se tornassem integrados.

O Funcionalismo estuda a cooperação internacional em determinadas funções, cooperação esta que se encontra quase sempre materializada em instituições

internacionais. Essas idéias estão vinculadas a Mitrany, que no fim da década de 1940, preocupava-se em assegurar a paz na Europa do pós guerra (SARFATI, 2006, p. 184). No período do desenvolvimento da integração Européia, estudos sobre a integração regional foram orientados pelo funcionalismo, que avaliou como melhor meio para conseguir integração e paz, a cooperação em determinadas atividades funcionais. Dessa maneira, Vaz (2002) ressalta que a cooperação baseada nas atividades funcionais, em longo prazo, se transformaria em uma verdadeira unificação de natureza política.

Em consonância com o que foi apresentado, as organizações internacionais funcionais seriam mais adequadas que os Estados no cumprimento de algumas tarefas. A teorização sobre o enfoque funcionalista desenvolveu-se baseado na experiência da Comunidade Econômica Européia (CEE), na sua fase inicial e nas suas perspectivas futuras (VAZ, 2002, p.31). A teoria funcionalista foi formulada para explicar a criação e os primeiros passos da Comunidade Européia.

O funcionalismo baseia-se na observação científica da realidade, fortalecendo a cooperação e não o conflito. A teoria faz referência à forma como uma organização se estrutura e, a depender da função específica que ela desempenha, a mesma se desvincula de projetos políticos mais ambiciosos e se restringe ao cumprimento de tarefas técnicas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.76). As atividades tecnicamente organizadas conseguiriam constituir instâncias de paz profundas, tornando a paz como compromisso irreversível.

O principal objetivo dos funcionalistas seria estudar o funcionamento das organizações internacionais e avaliar como o surgimento de agências especializadas no tratamento de questões específicas do relacionamento entre os Estados pode conduzir, de forma gradual, ao aprofundamento da cooperação (*idem*, p. 76).

As instituições internacionais teriam grande importância no processo de integração, pois as mesmas reduziriam o peso do papel do Estado nacional, além de permitirem uma série de benefícios aos países, aos grupos e aos cidadãos que fizerem parte de movimentos integracionistas. Mitrany (1948, p. 358) afirma que as características da abordagem funcional ajudam a mitigar o problema da soberania, entretanto, não é questão da soberania se render, mas haver união para uma atuação conjunta de uma tarefa particular. Dessa maneira, as organizações funcionais seriam mais habilitadas do que os Estados, para o cumprimento das tarefas.

O funcionalismo considera a cooperação como forma mais segura de alcançar a integração e paz. Mitrany (1948) supunha que o processo culminaria num momento em que fossem automáticas as transposições de experiências de cooperação bem sucedidas de uma zona para outra. O autor compreendia como positivo o enfraquecimento do poder do Estado pelo crescimento do comércio internacional e pela interdependência entre as nações. A integração funcional, no longo prazo, evoluiria para um ‘governo mundial’, desenvolvendo assim o debate sobre a supranacionalidade⁵ na integração regional, assim os Estados participantes são persuadidos a transferir suas expectativas e lealdade para um novo centro, que exerce a jurisdição sobre os demais.

Discutindo o avanço da integração regional, é importante mencionar que os Estados membros procuram obter sucesso através da resolução coletiva de problemas. Essa é considerada uma das lições difundidas pelo funcionalismo, assim a integração deve se ocupar com políticas para regular e distribuir benefícios para os que dela participam (SCHARP, 1996, p. 15). E como já mencionado, as Organizações são vistas como solução de problemas, podendo substituir o Estado quando for conveniente.

As soluções dos problemas técnicos seriam possíveis de ser resolvidos através de uma ação conjunta para além das fronteiras estatais. Dessa forma, a responsabilidade dos problemas técnicos seriam transferidos das mãos das autoridades políticas para um corpo técnico, objetivando a solução de tarefas que transcendem os territórios nacionais, dessa forma, a cooperação interestatal ficaria isenta do conteúdo político. Nesse aspecto (MITRANY, 1948, p. 358, tradução nossa):

[...] os arranjos funcionais têm a virtude da autodeterminação técnica, uma das principais razões para torná-las mais prontamente aceitáveis. A natureza de cada função já diz sobre seu próprio escopo e sobre os poderes exigidos para sua performance efetiva.⁶

⁵Supranacionalidade se define como autonomia relativa das instituições intergovernamentais e cessão da soberania das partes envolvidas. De acordo com a definição de Reis (2001, p.65) a supranacionalidade consiste: a) na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, as quais não estão submetidas ao seu controle; b) na superação da regra da unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões – no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor – podem ser tomadas por maioria (ponderada ou não) e c) no primado do direito comunitário: as normas originadas das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de nenhuma medida de recepção dos Estados.

⁶ Functional arrangements have the virtue of technical self-determination, one of the main reason which makes them more readily acceptable. The nature of each function tells of itself the scope and powers needed for its effective performance (MITRANY, 1948, p. 358).

Como mencionado acima, a cooperação técnica seria o primeiro passo para uma rede densa de cooperação, dessa maneira, os regimes e instituições internacionais seriam criados e consolidados. No Funcionalismo a cooperação em determinada área técnica originaria a necessidade de mais cooperação em outras áreas, intensificando e aumentando a ação cooperativa, esse processo pode ser chamado de ramificação. Mitrany (1948) cria o conceito de ramificação, que está atrelado a uma atividade funcional (resultante de uma integração técnica) que gera resultados e promove a proliferação da cooperação em outros campos.

A ramificação está relacionada com a colaboração bem sucedida entre Estados numa determinada área específica, e esta incentivaria a expansão da cooperação. Mitrany (1948, pp. 358-359, tradução nossa) afirma que:

Se fosse possível visualizar um mapa do mundo mostrando as atividades econômicas e sociais, ele se pareceria com uma intrincada teia de interesses e relações passando e repassando as divisões políticas – não um mapa bélico de Estados e fronteiras, mas um mapa pulsando com as realidades da vida diária. Elas são a base natural para as organizações internacionais: e a tarefa é trazer este mapa, que é uma realidade em funcionamento, para o governo conjunto internacional, ao menos em suas linhas essenciais. Com o tempo, as linhas políticas serão, então, superpostas e apagadas por essa teia de relações e administrações conjuntas.

De acordo com a citação acima, a cooperação seria o meio mais adequado para resolver necessidades ou funções específicas, criando bases para uma teia cooperativa densa. Quanto maior o sucesso da cooperação em contexto funcional específico, maior o incentivo e colaboração em outros campos (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 650). O processo integrador incluiria tarefas funcionais específicas e obteria potencial para expandir para outros setores. Esse processo de ramificação não só aprofundaria os setores da cooperação, mas iria diminuir a possibilidade de guerra através da criação de normas e de instituições, baseadas no multilateralismo e focadas na redução da importância e relevância do Estado Nação (*idem*).

Em suma, para Mitrany os mecanismos de cooperação avançariam para estágios superiores na proporção que sua atuação produzisse resultados satisfatórios e as instituições internacionais tenderiam a se multiplicar e ampliar sua agenda. Assim, a cooperação iniciada em um setor conduzia a extensão da experiência em outros setores

adjacentes, substituindo a desconfiança recíproca pela confiança, sendo reforçada pela reciprocidade promovida pelas instituições.

Por outro lado, essa teoria é considerada ultrapassada, pois os indivíduos não cedem sua lealdade aos Estados, sendo também criticada por transformar questões funcionais em questões técnicas. As limitações do funcionalismo foram expostas no decorrer no processo de integração da Europa. Dessa forma, a passagem da integração econômica para a política mostrou-se bem mais difícil do que sugeria o funcionalismo, dificuldade esta demonstrada também na construção de instituições supranacionais, onde a cooperação também não avançou nem se transformou em novas formas de integração política (VAZ, 2002, p.32-33).

Com essas falhas do funcionalismo, ocorreu uma evolução teórica sobre a integração, baseada na preocupação em compreender e valorizar forças e processos que marcaram o início da nova fase da teoria sobre integração regional (*idem*, p. 34). Surgindo assim, a teoria Neofuncionalista.

O Neofuncionalismo surgiu na Teoria das Relações Internacionais para compreender a criação das instituições que exercem funções específicas dentro do sistema internacional (VIGEVANI, 1995, p.3). A teoria foi desenvolvida por Ernest Haas e contribuiu para o estudo da União Européia.

A teoria traduz-se no esforço de explicar a integração política Européia, o núcleo dessa teoria é a ideia de que são as forças econômicas e tecnológicas que conduzem a uma maior integração política. Para esse autor, o processo de integração regional é marcado pela existência de interesses nacionais europeus e instituições de características supranacionais (MARRA, 2008, p.249).

Inicialmente era dada ênfase somente ao debate entre guerra e paz, e um processo de integração mais denso ainda não era trabalhado. No entanto, Haas, a partir do processo de integração européia elaborou a linha neofuncionalista. Ela teve a sua origem no funcionalismo do pré-Segunda Guerra Mundial, tendo surgido como resposta à incapacidade da Liga das Nações de manter a paz depois da Primeira Guerra Mundial (PINTO, 2004, p.33).

De uma certa maneira é mantida a mesma visão central do funcionalismo: “a integração política decorre de um processo de comunicação e interação entre as partes que se reproduz continuamente” (MARRA, 2008, p.249). O Neofuncionalismo

trabalhava o processo integrador que incluísse tarefas funcionais específicas, e poderia expandir para outros setores, objetivando uma união política.

De acordo com o Neofuncionalismo, a “integração significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado Nação para alguma entidade maior” (HAAS apud MARIANO, 2002, p. 55). Segundo essa abordagem, são identificadas quatro motivações básicas para a integração regional, que são (*idem*, p. 55):

- 1) desejo de promover a segurança numa determinada região realizando a defesa conjunta contra alguma ameaça comum;
- 2) promover a cooperação para lograr desenvolvimento econômico e aumentar o bem-estar da população;
- 3) Forte interesse de países maiores em querer controlar e direcionar as políticas de países menores, em virtude de ações como coerção e persuasão;
- 4) O interesse comum em formar a união de instituições supranacionais, indo além do âmbito nacional.

A integração política é um processo em que os atores políticos seriam levados a modificar sua lealdade, atividades e expectativas em direção a um novo centro no qual as instituições possuem poder sobre os Estados Nacionais. Esses atores seriam os grupos de interesse, as elites e todos os grupos políticos que participam das decisões importantes (OLIVEIRA, 2001, p. 16). Na formulação da estratégia política estatal, a integração é vista como um processo em que o Estado transfere para uma entidade maior suas expectativas (MARIANO, 2004, p. 20).

O percurso dessa transferência de lealdades partiria de uma elite específica interessada na integração para as demais áreas, identificada como *spill over*. Assim, o processo iria se esparramar para a sociedade, criando uma dinâmica de reações, demanda e respostas. Esse esparramamento seria a lógica expansiva da integração setorial, os ganhos derivados das instituições supranacionais provocariam ação em outros setores objetivando a reproduzindo processos e ganhos (OLIVEIRA, 2001, pp.422-423). Dessa maneira, cada função teria capacidade de criar novas funções, para se expandir, fazendo com que cada etapa fortalecesse a anterior.

Herz e Hoffmann afirmam que “o hábito de interação, a construção de valores comuns e instituições permitiram que a prática da cooperação transbordasse para a arena política (um processo referido pela bibliografia como *spillover*)” (2004, p. 58). Assim,

“as decisões iniciais ramificam para novos conceitos funcionais, envolvem sempre mais pessoas, exigem sempre mais contatos e consultas entre burocracias que procuram dar soluções aos novos problemas que derivam de compromissos anteriores (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 653). Os processos integracionistas seriam impulsionados a partir de um núcleo central (funcional) formado pelos governos que dariam início as negociações, isto é, uma burocracia especializada (HAAS, 1963).

A ideia de *spill over* de uma área de integração para outra é central ao Neofuncionalismo, pois isso acaba por gerar cooperação política. O aumento dos níveis de interdependência colocaria em movimento um processo de cooperação que poderia levar à integração política. De acordo com Mariano (1995, p.8) a teoria se preocupa com a articulação dos interesses presentes nas sociedades envolvidas, assim, se os interesses estiverem bem articulados e a integração capacitada para processar e absorverlos, haverá capacidade de controlar e minimizar os efeitos negativos que afetam determinados setores da sociedade.

A integração ocorreria quando os atores da sociedade delegassem às instituições supranacionais poderes para realizar suas demandas. Em contrapartida, as instituições iriam aumentar a sua legitimidade e autoridade, na medida em que se tornassem fontes políticas, realizando as demandas dos atores societários de forma satisfatória. Para Haas (1958), as instituições supranacionais seriam capazes de alcançar resultados que os Estados membros individualmente não seriam.

O neofuncionalismo discorda de alguns pressupostos funcionalistas, no sentido de que a participação dos governos é suficiente para que a integração seja exitosa. A teoria de Haas acredita que o processo possibilita o envolvimento de todos os grupos sociais que tenham interesse naqueles setores onde estão integrados ou quando os grupos de interesse se conscientizam sobre as vantagens dos processos integracionistas (PORRAS, 1997, p.32). Dessa forma, a integração só seria concreta quando as expectativas das elites fossem satisfeitas, ou seja, quando essas expectativas das elites econômicas e políticas forem próximas das demandas e benefícios provenientes desse processo (VIGEVANI, 1995, p.8).

Até o momento a América Latina não conta com um processo completo que atenda satisfatoriamente os interesses regionais. Como exemplo, podemos destacar o Mercosul, que foi iniciado como parte da política comercial e econômica, entretanto, ele não pode ser considerado completo, pois as necessidades do processo devem ir além da

esfera econômica. Nesse ponto, é observada a constatação de que o processo político construído e fundado centralmente em interesses pragmáticos tende a ser mais frágil e suscetível a retrocessos. Isso ocorre porque os avanços na integração são definidos pelas necessidades e não pelos desejos, dessa forma, a integração torna-se mais limitada (MARIANO, 2007, p.142). É necessária para a região uma integração que ultrapasse os limites comerciais e atinja o político e social também.

O Neofuncionalismo pressupõe que existem condições democráticas para uma integração bem sucedida, pois diferentes atores participam ativamente do processo integracionista, facilitando a sua manutenção e propagação (MALAMUD, 2003, p.23). Também é conferida importância à ação dos Estados, é através deles que as instituições democráticas, partidos políticos e parlamentos, procuram identificar e conciliar os interesses em jogo. A democratização estaria inerente ao sucesso da integração regional, permitindo a participação de diferentes grupos sociais no processo. A democracia passaria a ser elemento fundamental na integração, pois o aumento da participação das elites nas unidades políticas produziria aumento da participação popular na vida pública (VIGEVANI, 1995, p.9).

No entanto, o neofuncionalismo enfraqueceu, sendo criticado em razão da não diluição dos governos nacionais e do não deslocamento de lealdades. Cada vez mais os governos nacionais no âmbito da União Européia ganhavam força, outras críticas eram referentes a não supranacionalidade e a euro-estagnação em diversos momentos dessa experiência européia (REIS, 2007).

Da mesma forma que o Funcionalismo, o Neofuncionalismo falha na investigação dos pontos empíricos da União Européia, sua principal região estudada, pois uma instituição supranacional européia não se encontra consolidada. Essas teorias pecam pelo seu caráter prescritivo, pois analisam somente um caso em específico, o processo integracionista europeu, e também não deixam claro as condições necessárias para o estabelecimento desse tipo de cooperação. A crise da teoria neofuncionalista foi provocada pela própria evolução verificada na integração da Europa, em consequência da resistência do general francês Charles De Gaulle em aumentar a supranacionalidade da Comunidade Européia, questionando a suposta lógica expansiva da integração, assim, precisou ser revisada a idéia de *spill over* de Haas (PORRAS, 1997, p.33).

As teorias Funcionalista e Neofuncionalista da integração representam uma revolução no modo de se pensar a política internacional, para Oliveira (2001, p.426)

essas teorias foram o grande referencial teórico para o debate do processo de integração regional nas décadas de 1950 a 1980. Mas apesar delas terem desempenhado um papel relevante nas teorias de integração, caíram em desuso, sobretudo o neofuncionalismo, por não terem conseguido explicar adequadamente a realidade da integração europeia, seu único estudo de caso importante.

Essas teorias não podem explicar de forma completa o processo integracionista que deu origem ao Mercosul. O Neofuncionalismo explica parcialmente o surgimento do processo integracionista europeu, por esse motivo não se aplica ao processo mercosulino, principalmente por não contar com órgãos supranacionais. Assim, o Neofuncionalismo tem a idéia de que as instituições supranacionais atuam como elemento que garante continuação à integração, entretanto isso não pode ser aplicado ao Mercosul.

O neofuncionalismo, apesar de não explicar totalmente o ponto de partida para a integração, obteve sucesso na justificativa das causas de sua expansão (MALAMUD, 2003, p.26). No caso do Mercosul a lógica do *spill over* é lembrada, pois o transbordamento nos projetos de cooperação que se iniciaram no âmbito comercial, acabaram sendo direcionadas para outras áreas, como a social, educação, saúde, entre outras. Dessa forma, é possível indagar que no caso do bloco, a teoria Neofuncionalista obteve sucesso nas questões voltadas para o social. Essa importância é relacionada ao papel desempenhado pelos atores sociais no contexto da integração, assim, podemos destacar o pressuposto democrático, e essa abordagem servirá para analisar o caso do Mercosul.

A partir das abordagens teóricas apresentadas podemos focalizar a integração sul-americana, particularmente no caso do Mercosul, suas dinâmicas para tentar alcançar seus objetivos sociais, econômicos e políticos. Será analisada a criação do bloco, tendo em vista que um dos elementos que possibilitaram seu nascimento foi a noção de que valores comuns estavam se consolidavam nos Estados-partes, particularmente a democracia. Nesse sentido, será destacada a participação social no Mercosul, percebendo-se o interesse dos atores sociais na discussões inerentes ao bloco.

2.3 A FORMAÇÃO DO MERCOSUL

A partir daqui será apresentado como surgiu o Mercosul e seus tratados constitutivos. A formação do bloco resultou da abertura e desregulamentação da economia, associada à lógica das iniciativas extra-regionais e ao processo de globalização (BERNAL; MEZA, 2002). Dessa maneira, ele pode ser considerado como uma forma de fazer frente ao processo de globalização, aumentando o peso político e econômico dos países que dele fazem parte.

Expondo os motivos para a criação do Mercosul, é necessário apresentar seu início, a sua formação foi um impulso sub-regional relacionado às políticas comerciais, servindo também para assegurar a redemocratização dos países que dele fazem parte, inicialmente o Brasil e a Argentina. Começando pela aproximação entre os países sul-americanos, a década de 1980 foi marcada pelo fim das ditaduras militares e transição para democracia (FREIXO; RISTOFF, 2008 p.38). As primeiras eleições foram realizadas na Argentina em 1983, no Paraguai em 1989 e no Brasil e Uruguai em 1995. Os valores comuns estavam se consolidando nas sociedades e a percepção do valor da democracia foi um elemento para a aproximação entre os países.

A partir de 1985, com a democracia do Brasil e Argentina restauradas, os presidentes José Sarney e Alfonsín, assinaram a Declaração de Iguazu, configurando-se como importante antecedente do bloco, decorrente da aproximação entre países que possuíam uma longa rivalidade histórica (*idem*, p.39). A Declaração anunciou uma variedade de temas, reafirmou o apoio brasileiro aos direitos da Argentina sobre as Ilhas Malvinas e o aceleração do processo de integração bilateral de suas economias, a partir da retomada democrática.

A integração regional tornou-se uma prerrogativa constitucional no Brasil em 1988, pois a nova carta magna colocava em um dos seus artigos que: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)⁷.

⁷Informação disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 04 de abril de 2014.

É a partir da década de 1990 que a integração das economias latino-americanas avançam num ritmo superior às décadas anteriores, os acordos regionais, sub regionais e bilaterais, foram assinados em direção a uma liberalização do comércio e da cooperação econômica (BRESSAN, 2011). Esses acordos serviram para contribuir na inserção dos países da região no plano global e intensificar os vínculos comerciais e financeiros com os grandes centros internacionais.

O Brasil, nos anos 1990, estava focado nas questões econômicas baseadas na integração. O Mercosul, através do Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991 pelos Chefes de Estado do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, que foi celebrado no intuito de criar um Mercado Comum para esses países, objetivou constituir-se em um sistema de otimização econômica para a região (JAGUARIBE, 2007, p. 5). O Tratado de Assunção foi relativo à constituição de um mercado comum, tendo foco nos temas econômicos: bens, serviços, fatores produtivos, tarifa externa comum, e coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (FREIXO; RISTOFF, 2008, p. 39).

O aprofundamento da integração bilateral entre Brasil e Argentina ensejou a posterior incorporação do Uruguai e Paraguai ao bloco, criado inicialmente como uma zona de livre comércio (SANTOS, T., 2005, p.155). Entretanto, o Mercosul não se constituiu apenas como um acordo de livre comércio e atualmente conta com uma estrutura institucional, representando uma integração que contempla esferas políticas e sociais.

Em 17 de dezembro 1994, foi estabelecida a estrutura institucional do Mercosul, com o Protocolo de Ouro Preto, atribuindo personalidade jurídica ao bloco (VIGEVANI, 2001, p.188). Através do protocolo foi reafirmada a competência de órgãos e comissões já existentes, decorrentes do Tratado de Assunção, e foram criados outros para reger o seu funcionamento. Herz e Hoffman (2004, p. 202), afirmam que com a entrada em vigor do Protocolo, no final de 1995, o bloco pode ser considerado como uma organização internacional.

Em 1995, quando transformou-se em União Aduaneira, o bloco passou a vivenciar um processo de expansão, e em 2004, na Cúpula de presidentes do Mercosul, realizada na cidade de Ouro Preto, o bloco passou a contar, ao todo, com seis membros associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ERTHAL, 2005, p.7), esse último recentemente se tornou um membro pleno. É importante frisar que as

decisões do Mercosul são tomadas por consenso e com a presença de todos os membros, isso é feito em todos os seus órgãos, dessa forma, as normas produzidas pelos órgãos decisores devem ser incorporadas aos ordenamentos políticos domésticos dos países membros (*idem*, p.205).

A entrada da Venezuela ocorreu em consequência da destituição do presidente do Paraguai Fernando Lugo, que foi deposto do cargo em um processo iniciado e aprovado pelo Senado daquele país em um prazo de pouco mais que 24 horas. Assim, em resposta a essa ruptura da ordem constitucional, a participação do país nas reuniões do bloco foi suspensa em 29 de junho de 2012 (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012, p. 88). No encerramento da 43ª Cúpula do Mercosul, Cristina Kirchner, presidente da Argentina, anunciou a decisão do Mercosul em suspender o Paraguai até que fossem realizadas novas eleições presidenciais democráticas no país. Essa decisão ocorreu porque os integrantes do bloco avaliaram a destituição de Lugo como uma ruptura da ordem democrática. Assim o Paraguai não pôde participar de nenhum evento do Mercosul (RIBEIRO, 2012, p.9). Em meio a essa situação, a Venezuela se tornou Estado-parte do Mercosul, o país pleiteava desde 2006 a sua entrada, dependendo da aprovação do Congresso paraguaio, assim, com a sua suspensão do Paraguai, abriu-se brecha para incorporar Caracas na cúpula do bloco.

A decisão da suspensão paraguaia foi legitimada pelo Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático, reafirmando o comprometimento da integração com a democracia, esse protocolo será visto adiante. Depois das eleições de 2013, o paraguaio Horácio Cartes foi eleito, dessa forma, o país foi readmitido pelo Mercosul (FRIZZERA, 2013, p. 159), e em dezembro do mesmo ano, o Paraguai decidiu aprovar a entrada plena da Venezuela no Mercosul. Entretanto, o Paraguai voltou oficialmente na 46ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, e esse encontro marcou oficialmente também a entrada da Venezuela como membro efetivo⁸.

Retornando aos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, destaca-se a Secretaria Administrativa do Mercosul (SM) e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), ambos criados pelo Protocolo de Olivos⁹, em 2002 mas que só entrou vigor em

⁸ Informação disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/07/cupula-do-mercosul-discute-livre-comercio-e-acordos-com-uniao-europeia>> Acesso em 10 de março de 2014.

⁹ O texto do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul foi assinado em 18 de fevereiro de 2002. O PO objetivou implementar nova sistemática, de forma consistente e sistemática,

2004 (ERTHAL, 2005, p.8). Também foram criadas a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), esse último é composto por países membros, representando os Parlamentos dos Estados na estrutura do Mercosul e os dois possibilitam a participação de representantes da sociedade civil, o CPC de forma direta, e o FCES, de forma indireta, ambos possuem característica exclusivamente consultiva. Os Subgrupos de Trabalho setoriais, ligados ao Grupo de Mercado Comum (GMC)¹⁰, também possibilitam uma participação institucionalizada de membros da sociedade (*idem*, p.8).

O Mercosul tem contribuído na criação de espaços de diálogo e deliberação política, como exemplo a CPC, sediado em Montevidéu, que desde o início assumiu a postura de defensora da ideia de uma integração ampla, voltada para o bem estar das populações que dela fazem parte, ultrapassando os acordos meramente comerciais (VIGEVANI, 2001, p.202). Já o FCES foi o primeiro órgão que possibilitou a participação dos representantes dos setores econômicos e sociais, de acordo com o Artigo 1º do seu regimento interno¹¹, e engloba aqueles que seriam os interesses sociais e democráticos. Por somente possuir caráter consultivo, ele é limitado a emitir as recomendações do GMC, esse por sua vez possui caráter decisório. (FREIXO; RISTOFF, 2008, p. 42).

2.4 A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA REGIONAL: EM BUSCA DO FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

Como será demonstrado, existe ainda dificuldade para o estabelecimento de uma integração democrática, sendo necessários esforços para que essa se realize. De acordo com Ana Maria Stuar (s;a, p.2), a integração democrática é realizada na medida em que os processos integracionistas sejam entendidos como projetos de coesão social, que

visando consolidar a segurança jurídica, uma maior juridicidade e a melhoria procedimental do sistema de solução de controvérsias no Mercosul (MARTINS, 2006, p. 81)

¹⁰Informações disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/mercosul.htm>> Acesso em: 08 de março de 2014.

¹¹Informações disponíveis em:<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/RES_022-2012_PT.pdf> Acesso em: 08 de março de 2014.

possam diminuir as disparidades regionais e sociais dentro do processo e que possuam instrumentos representativos dos interesses dos cidadãos. Sendo assim, de acordo com a autora “estabelecer condições de igualdade de oportunidades e de participação para os habitantes de todos os países e de todas as regiões é condição necessária para construir uma relação positiva entre democracia e regionalismo” (STUART, s/a, p.2).

De acordo com Ferreira Junior (s/a, p.10), a consolidação da democracia é condição básica para viabilizar os esforços da integração, trabalhando a relação entre o processo integrador e a democracia, Gómez afirma (1991, p.227) que “os dois temas tornaram-se, então, objeto de intensa valoração: a democracia passou a ser considerada um fim em si mesmo, enquanto a integração passou a ser visualizada como um meio econômico, factível necessário”.

Gómez (1991) também aponta os problemas de ordem prática e teórica em relação a sua especificidade para o contexto da região. Dessa forma, são detectados empecilhos em relação a democratização e integração, sendo necessário criar um processo afinado com o contexto regional, tendo em vista que os países ainda possuem diferenças quanto a consolidação democrática, ainda são frágeis e instáveis politicamente, sendo este um fator complicador que dificulta a participação efetiva da população civil, de forma que a integração se apresenta excludente.

A estrutura institucional do Mercosul representa atualmente um elemento central entre os países da América do Sul. Mesmo contando com programas que promovam a participação popular, o envolvimento dos cidadãos com o bloco ainda se apresenta fraco e a participação popular muitas vezes é fictícia. Nesse sentido é fundamental que o povo passe a ser protagonista do processo e elabore mecanismos para melhorias regionais, pois integração não existe sem integração dos povos. O grau de conhecimento sobre o Mercosul deve ser aumentado e as organizações sociais tem o papel fundamental de trazer para a sociedade esse debate.

Nesta pesquisa serão considerados os avanços regionais, tendo em vista que a integração deve se preocupar com a democracia, no sentido que ela garanta liberdade e participação dos atores sociais e envolva dentro dos países do bloco um conceito de igualdade. A democracia é importante, pois a integração só irá avançar na medida em que se incluem novos atores, como o povo, nos programas realizados dentro do Mercosul, aumentando a participação popular no processo e garantindo a representação de interesses igualitariamente.

A ideia de democratização apresentada no trabalho não significa o estabelecimento de regras para escolha dos representantes da sociedade, mas mecanismos que permitam a representação dos interesses organizados dentro da instituição. O conceito de democracia assume a face de inclusão, pois é preciso garantir a massificação dos benefícios e minimização dos impactos negativos, de acordo com (MARIANO, 2007, p.148):

Esse processo de minimização dos efeitos negativos levaria a integração para um padrão próximo ao da doutrina da ramificação de Mitrany ou da idéia de *spill-over* de Haas, mas que em nosso modelo chamaremos de dinamização da integração. Isso somente é possível com canais de comunicação adequados e democráticos que permitam, no interior do sistema, a ocorrência de uma retro-alimentação (*feedback*) positiva, na qual o sistema decisório seja capaz de produzir respostas adequadas às pressões e demandas tanto do plano externo como do doméstico.

Dessa forma, essa construção é possível desde que os processos de integração sejam percebidos como projetos que visem diminuir as disparidades regionais e sociais no âmbito do Mercosul, com a adoção de instrumentos de representação dos interesses da sociedade. Devem ser estabelecidas condições de igualdade de oportunidades e de participação para os habitantes de todos os países, essa seria condição necessária para construir uma relação positiva entre democracia e regionalismo (STUART, s/a, p.2).

Na medida que a integração avança e se aprofunda, o interesse por participação torna-se maior. Entretanto, ainda existe no Mercosul um déficit democrático, pois a integração surgiu a partir de acordos feitos de cima para baixo. O Fórum Consultivo Econômico Social (FCES), que foi criado para captar os interesses das sociedades e dos Estados membros, tornando-se um órgão representativo, não conseguiu redirecionar o processo de integração, continuando focado nos aspectos econômicos (FREIXO, RISTOFF, 2008, p.43). A participação da sociedade no âmbito do bloco é um tema controverso, o FCES, por exemplo, é criticado em dois pontos, primeiramente porque não contempla em sua plenária os setores da sociedade, o outro ponto é relativo ao seu papel, criado para ser um espaço de consulta de temas da sociedade, mas que não é

utilizado efetivamente¹². Mas o papel assumido pela cláusula democrática contrabalanceou esse quadro desfavorável.

É necessário refletir criticamente sobre os impactos da relação entre integração regional e democracia. Sendo possível destacar um dos fatores que tem limitado a confiança no Mercosul, este seria a pouca participação da sociedade civil em sua estruturação. Assim, para Herz e Hoffman (2004, p.211) esse fato é apontado, inclusive, como um dos motivos da falta de eficácia das normas do bloco e o baixo índice de suas internalizações.

Em meio a esse cenário, cada vez mais são criados mecanismos que visam aproximar a sociedade civil do bloco. No Mercosul são encontrados diferentes tipos de participação democrática, a partir da observação da estrutura do processo decisório do bloco poderemos apontar se existe uma canalização de interesses efetiva a partir da atuação participativa oferecida às organizações sociais, servindo de compensação para a fraca representação democrática do processo de integração (ERTHAL, 2005, p. 2). No próximo tópico serão tratados pontos relevantes relacionados ao funcionamento de órgão do Mercosul que trabalham com a democracia e a participação social.

2.4.1 COMPROMISSOS DEMOCRÁTICOS NO MERCOSUL

Como citado anteriormente, o Mercosul foi estabelecido sob os princípios democráticos, embora não constasse de forma explícita o termo democracia nos primeiros documentos do seu surgimento. No Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto, os Estados que faziam parte do processo demonstravam uma certa preocupação a esse respeito. Dessa forma, buscaram incorporar a definição da estrutura institucional estabelecida no Protocolo de Ouro Preto e a participação da sociedade civil.

Para demonstrar a preocupação do bloco com a questão democrática, é necessário apresentar os pactos pela democracia feita no âmbito do Mercosul. O termo democracia constou pela primeira vez em 1992 na Declaração Presidencial de Las Leñas, afirmando

¹² Para maiores informações ver: Declaración de Córdoba: El FCES peticona una mayor e efectiva participación de la sociedad civil organizada en El proceso de integración de la región, julho 2006.

que a vigência das instituições democráticas seria uma condição indispensável pra que houvesse o desenvolvimento do Mercosul (BARBIEIRO; CHALOULT, 2003, p.184). Essa cláusula democrática foi assinada em 1998, no Protocolo de Ushuaia, ratificando assim a Declaração sobre o compromisso democrático. A Declaração Presidencial sobre o compromisso democrático no Mercosul foi reafirmada diante da tentativa de golpe de Estado no Paraguai, por parte do General Lino Oviedo, em 1996, esse acontecimento levou os Estados integrantes do bloco a buscar institucionalização deste compromisso neste momento (*idem*, p. 184).

O Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático do Mercosul foi aprovado em Buenos Aires, em 2002 e os governos se comprometeram em preservar a ordem democrática, procurando afastar o retorno de ditaduras no interior do bloco (*ibidem*, p. 183). De acordo com o artigo 5º do Protocolo, algumas medidas a serem tomadas compreendem “desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”. É prevista a suspensão dos direitos dos Estados membros que romperem a ordem democrática, estando impedidos de participar dos órgãos ou de tratados do Mercosul. O protocolo é baseado na defesa da ordem constitucional e democrática, representando assim um importante elemento para a estabilidade política regional, por estabelecer a vigência das instituições democráticas como condição para o desenvolvimento da integração, objetivando superar o déficit democrático que os países enfrentam.

Mostrando o comprometimento do bloco com a democracia, em 2011 foi firmado o Protocolo de Montevideu sobre o compromisso com a democracia no Mercosul (Ushuaia II), Esse Protocolo supre a lacuna do Ushuaia I e prevê algumas medidas mais eficazes que podem ser adotadas para estimular o retorno à democracia. Em seu artigo primeiro é apresentada a condição para aplicação do protocolo, sendo este executado em caso de ruptura ou ameaça da ordem democrática, reafirmando o forte compromisso com proteção, promoção e defesa da democracia.

Outras medidas do referido protocolo são: a) suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL; b) fechamento das fronteiras; c) suspensão ou limitação do comércio, o tráfego aéreo e o marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento; d) suspensão da Parte afetada do gozo dos direitos e benefícios emergentes do MERCOSUL; e) ações

dos demais Estados para incentivar a suspensão do Estado infrator em outras organizações internacionais e também de direitos derivados de outros acordos de cooperação; e) ação dos Estados para apoiar os esforços regionais e internacionais, como os da OEA e a UNASUL, por exemplo para o retorno à democracia e f) adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais. Esse Protocolo estabelece que as medidas previstas devem respeitar a proporcionalidade com a gravidade da situação existente e não deverão colocar em risco o bem-estar da população da população e o gozo efetivo dos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais do Estado afetado (RIBEIRO, 2012, pp. 8-9).

Tentando examinar a efetividade da cláusula democrática em relação ao Mercosul, Vigevani (2001, p.8) questiona se o bloco regional, que tem sobrevivido a crises conjunturais, se consolidará baseando-se em interesses comuns à sociedade que o compõe ou se desagregará, mantendo-se somente como acordo de liberalização comercial. De acordo com o Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, as instituições democráticas são a condição para existência e desenvolvimento do Bloco¹³.

Do ponto de vista político, o bloco expressa perspectivas de cooperação e aproximação da América do Sul, relacionados com o processo de redemocratização em curso nos anos 1980 (PRADO, COLOMBO, SOARES, 2007, p. 90). No Brasil, eram constantes as alusões à democracia interna do país, este fato era usado como moeda de troca e buscou-se a vinculação da política interna à política externa, o retorno da democracia serviu como uma novidade na identidade do Brasil, fazendo referência a um sistema internacional baseado na negociação, de acordo com Freixo e Ristoff (2008, p.40) essa é uma das características da democracia, representando a grande marca na ordem internacional pós Guerra Fria.

A democracia passou a deter uma significativa importância nos discursos oficiais, sendo considerado um pressuposto para a integração. É importante ressaltar que no Mercosul a questão democrática foi colocada desde o início como uma condição fundamental para integração, os governos mostraram-se preocupados em assegurar a legitimidade às negociações realizadas, assim buscou-se incluir diferentes

¹³Informação disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7225.htm> Acesso em 08 de março de 2014.

representantes da sociedade, ao longo do tempo. Essa preocupação com o caráter democrático está se tornando um tema importante dentro da própria integração regional, pois “à medida que esta se aprofunda, os impactos na sociedade tornam-se mais visíveis e provocam a mobilização dos interesses nela presentes” (VIGEVANI, 2001, p.184).

Apesar de não estar explicitamente considerada no Tratado de Assunção, a democracia já se constituía como tema importante, inobstante o tratado discutir temas relativos a constituição de um mercado comum voltado para temas econômicos (*idem*, p. 186). Porém, a questão democrática está na base do acordo regional, dessa forma, em 30 de novembro de 1985, a Declaração de Iguazu já enfatizava a consolidação do processo democrático, como a defesa conjunta dos interesses dos países (*ibidem*, p. 187).

Num primeiro momento, a democracia serviu para aproximar Brasil e Argentina servindo como um escudo em relação ao momento econômico não favorável vivido pela região, dessa forma ela passou a ser aceita pelos países. Segundo Thiago Gehre (2009, p.119), a liberdade do vizinho é também uma garantia de nossa própria liberdade, dessa forma, a democracia de cada país se torna importante para o avanço da democracia em todos os países. Como pode ser demonstrado (*idem*, p.119):

tema de relevância na agenda construtiva da América do Sul diz respeito a democracia como alicerce para a ampliação dos processos de integração. A consolidação da democracia e da paz em toda a região está na raiz da aproximação histórica entre os países da América do Sul e da superação por meio de soluções negociadas, de controvérsias entre nações irmãs. Vale reiterar que a próxima aproximação de Brasil e Argentina deveu-se muito a onda de redemocratização que emanou da América do Sul na década de 80.

Os países que integram o Mercosul e os seus associados estão unidos através da área de livre comércio, um dos elementos que impulsionaram essa integração em meados da década de oitenta, foi a percepção de que valores comuns estavam se consolidando, especialmente o valor da democracia (VIGEVANI, 2001, p. 184). Assim, os governos Alfonsín e Sarney acreditavam que a redemocratização dos dois países seria alavanca para a viabilização do consenso social que era necessário para fortalecer a capacidade de negociação internacional desses países, como também formaria uma aliança entre eles (*idem*, p. 185). Dessa forma, a democracia e o surgimento da

cooperação entre esses dois países serviriam para fortalecer os fatores de proteção frente a riscos econômicos.

É importante frisar que cada vez mais a relação entre democracia e integração deve ser aprofundada, para que não haja retrocesso. O Mercosul apresenta uma estrutura institucional que conta com programas promotores da participação popular, contudo, ela ainda é muito fraca, é necessário ampliá-la para que possa ser elaborado mecanismos para o desenvolvimento. Deve ser aprimorado o grau de conhecimento dos povos sobre o bloco, através das organizações sociais que tragam esse debate para sociedade.

Assim sendo, foi explorada essa temática focando na participação popular dentro do Mercosul, os instrumentos usados para essa integração democrática e como ela pode ser adequada para a realidade sul-americana. Para Ayerbe (2008, p. 238), os líderes sul-americanos devem compreender a integração como instrumento para alcançar uma inserção internacional que proporcione maior igualdade e coesão social na América do Sul, sendo assim (*idem*, p. 238):

A rota mais factível parece ser uma refundação do MERCOSUL, ampliado e democratizado para possibilitar uma integração efetiva sul-americana voltada para a busca de sinergias e a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, é observado que o processo integracionista deverá se aprofundar em questões que vão além dos aspectos comerciais, sendo exigida maior participação política, como também deve avançar, de modo que afete de modo crescente o cotidiano das populações envolvidas, criando condições para mobilização e maior interesse em torno das questões da integração regional (VIGEVANI, 2001, p.185), produzindo assim, uma maior interação com a sociedade civil.

A integração deve se preocupar com a democracia, promovendo a participação dos atores sociais e gerando equidade dentro dos países do Mercosul. Ela irá progredir conjuntamente com a democracia, incluindo atores como o povo, através de programas realizados dentro do próprio Mercosul, aumentando a participação popular e visando garantir a representação dos interesses de forma igualitária.

Como demonstrado ao longo da dissertação, o processo de integração regional desenvolveu-se ao mesmo tempo em que o processo de democratização, assim a democracia passou a deter importância, sendo considerada um pressuposto para

integração (FREIXO, RISTOFF, 2008, p.42). E, trabalhando a democracia dentro do bloco, deve-se ter em conta que nesta etapa, além dos atores estatais, os atores não estatais também têm importância. Existe um crescimento da preocupação da opinião pública e das ONGs por esse tema, (VIGEVANI, 2001, p. 192) afirma que:

Correntes de opinião, movimentos organizados, meios de comunicação, constituem todas forças de pressão poderosas em favor não só da democracia, mas dos direitos humanos, dos direitos nacionais, dos direitos das minorias, dos direitos sociais.

A existência de regimes democráticos com inclusão social se traduz nas manifestações coletivas para o compromisso com a democracia, exemplo disso foi o já citado Protocolo de Ushuaia e também a adoção da Cláusula democrática pela Unasul. É possível notar que existe progresso na participação na integração, vem crescendo o interesse do Mercosul nesse aspecto, o Parlamento do Mercosul, é considerado uma grande iniciativa.

Criado em 9 de dezembro de 2005, o Parlamento do Mercosul, conhecido como Parlasul, possui sede em Uruguai e é considerado um órgão democrático de representação cidadã dos Estados-Partes do bloco. Dessa forma, criou-se um espaço para refletir a diversidade regional e contribuir com a democracia, participação, representatividade, transparência e legitimidade social no desenvolvimento do processo integracionista¹⁴.

De acordo com o embaixador Regis Percy Arslanian (2012, p.89), o Parlamento não possui funções legislativas, mas mesmo assim, tem desempenhado um papel relevante como órgão de consulta e controle sobre o processo de construção da integração. Dessa forma, o Parlasul tem contribuído para que a integração seja conformada de forma mais justa e representativa. A seguir, será apresentado a tabela referente aos principais acordos feitos pelo Mercosul, e seus objetivos fundamentais:

¹⁴Informação disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7006/1/parlasur/parlamento.html>> Acesso em 8 de março de 2014.

Tabela 2: Principais acordos do Mercosul.

| DOCUMENTO | ANO | PRINCIPAIS MEDIDAS |
|---|------------|---|
| Declaração de Iguazu | 1985 | Aproximação entre Brasil e Argentina |
| Tratado de Assunção | 1991 | Criação do Mercosul |
| Protocolo de Ouro Preto | 1994 | Bases institucionais para o Mercosul |
| Protocolo de Ushuaia | 1998 | Compromisso democrático |
| Protocolo de Olivos | 2002 | Criação do SM, TPR, CPC e FCES |
| Parlamento do Mercosul | 2006 | Órgão representativo do Parlamento dos Estados-Partes |
| Protocolo de adesão da Venezuela | 2006 | Solicitação do país como membro pleno |
| Protocolo de Montevideu | 2011 | Ushuaia II – compromisso democrático |
| Protocolo de adesão da Bolívia | 2012 | Adesão ao Estado plurinacional da Bolívia |

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do site oficial do Mercosul <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4002&site=1&channel=secretaria&seccion=3> Acesso em 8 de março de 2014.

Como foi observado no quadro acima, diversas iniciativas se vinculam com o regime democrático. Ainda nesse aspecto, é possível demonstrar outras iniciativas elaboradas pelo Mercosul se relacionam com a democracia, através do aspecto social. Tal como o Programa Mercosul Social e Solidário, que baseia-se na união da sociedade civil organizada, objetiva melhorar o exercício da cidadania e a qualidade de vida dos grupos sociais do Cone Sul (WANDERLEY, 2007, p.98). Dessa maneira, o programa consolida o processo democrático, criando instrumentos na defesa dos atores sociais e fortalecendo as organizações com criação de políticas públicas.

Com essas iniciativas é possível perceber que os processos de integração regional, estão se tornando sensíveis aos anseios democráticos e da participação. Para Vigevani (2001, p.193), no caso do Mercosul, pode-se alegar que a democracia joga a favor da continuidade do bloco, segundo o mesmo, quando se passa por momentos de crise, a mobilização de setores sociais favorecem a continuação do processo integracionista e se tornam a comprovação de que a democracia trabalha favoravelmente à sua consolidação.

O objetivo é debater democracia e integração, trabalhando os mecanismos democráticos usados pelo próprio Mercosul, isto é, os instrumentos usados na construção do bloco, como eles são criados e se geram resultados. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004, p.29):

a preferência dos cidadãos pela democracia é relativamente baixa; grande parte da população dá mais valor ao desenvolvimento do que à democracia; os não-democratas pertencem, geralmente, a grupos com menor educação, cuja socialização ocorreu, fundamentalmente, em períodos autoritários, que têm baixas expectativas de mobilidade social e uma grande desconfiança das instituições democráticas e dos políticos; embora os democratas estejam distribuídos em diversos grupos sociais, nos países com menores níveis de desigualdade, os cidadãos tendem a apoiar mais a democracia.

Os países sul-americanos, ameaçados com a vulnerabilidade econômica, usaram a cooperação para enfrentar esse cenário e visualizaram a integração regional como um mecanismo para o desenvolvimento e consolidação da democracia na região. Dessa maneira, as consecuições das iniciativas regionais necessitam da existência de regimes democráticos na política interna dos países, pois as características de um regime autoritário são contrárias aos princípios sustentados pelas teorias da integração.

Para Carneiro (2006, pp. 31-32) quanto ao fator “democratização”, torna-se visível é que a criação dos processos de integração tem mais possibilidade de se desenvolver nos casos do estabelecimento de regimes democráticos. Isto estaria relacionado ao conjunto de transformações políticas que levaram ao reestabelecimento da democracia dos países sul-americanos. Dando enfoque ao caso do Mercosul e sua importância democrática, desde a Declaração de Iguazu foi evidenciada a importância da participação social no processo de integração regional (VIGEVANI, 2001, p. 205). Entretanto, é importante ressaltar que a existência de um regime democrático não garante a continuidade das regras, contudo, através o estabelecimento da democracia é possível existir o respeito à Constituição, às leis e às instituições, também é criado um quadro de referência com maior estabilidade (*idem*, p. 195).

Para Bobbio (2006), a democracia é composta por um método de governo e um conjunto de regras de procedimentos, para a formação das decisões coletivas, estando prevista e facilitada a ampla participação dos interessados, podendo ser considerada um pressuposto aos processos de integração regional e a cooperação. Como discutido no

decorrer da presente dissertação, deve-se levar em conta que a integração deve se preocupar com a democracia, com a participação dos atores sociais e, nesse aspecto, a sociedade deve estar envolvida no processo decisório (MARIANO, 2007, p. 163).

No terceiro capítulo dessa dissertação, será demonstrado o papel da sociedade civil na integração regional, demonstrando a sua participação nesses processos. Portanto, será feito um estudo das iniciativas que levam em consideração a abordagem da questão social e integração regional, demonstrando o aumento dado à uma maior participação social. Serão analisadas algumas iniciativas nesse aspecto, dando ênfase ao Programa Mercosul Social e Participativo, sendo este o responsável pela divulgação das iniciativas do governo, pelo debate de temas de integração e encaminhando sugestões para a sociedade civil. Os aspectos gerais do seu funcionamento serão debatidos a seguir.

3 A DEMOCRACIA REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

A participação social na integração tem se revelado um importante instrumento para aproximar o Mercosul da sociedade civil, dando maior transparência e efetividade às decisões governamentais. Nesse contexto, será analisada a dimensão do Mercosul Social e Participativo no desenvolvimento de uma democracia participativa.

O Mercosul social surgiu como uma proposta de introduzir uma nova configuração para a integração, retirando-a do eixo comercial e trazendo outras questões para o debate. Tendo em vista a necessidade da incorporação de temas para além do comercial, em 2006, em Brasília, os chefes dos Estados-Membros do bloco realizaram a primeira Cúpula Social, essas cúpulas são espaços de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, onde há participação de movimentos sociais (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.141). O bloco passa a multiplicar temas sociais, aumentando suas políticas de alcance regional nas áreas de educação saúde e cultura. As Cúpulas objetivam discutir assuntos relacionados a sociedade civil e adoção de medidas para serem utilizadas dentro da integração regional.

Retomando o que já foi discutido, é importante haver políticas e diretrizes regionais estabelecidas pelo Mercosul, na tentativa de possibilitar acesso para todos os Estados envolvidos. Considerando o fortalecimento da democracia como um importante meio de conquistar o desenvolvimento regional, será analisada a relevância desse fortalecimento democrático, através da criação de programas de incentivo. O objetivo seria aumentar a democracia participativa através da integração regional fazendo com que o processo integracionista atenda aos interesses do povo. Através do esforço dos países sul-americanos é possível moldar a forma de governo à realidade da região para empreender as mudanças necessárias.

3.1 DISCUTINDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA INTEGRAÇÃO: O CASO MERCOSULINO

A agenda do Mercosul está cada vez mais voltada para temas de desenvolvimento social, vinculada a emergência do Mercosul Social e Participativo. No decorrer desse capítulo serão abordados alguns pontos relativos a esse avanço, como o lançamento da plataforma Somos Mercosul, as Cúpulas Sociais, Instituto Social do Mercosul e o alvo desse trabalho, o Programa Mercosul social e participativo, plano relacionado as políticas públicas desenvolvidas pelo bloco, em áreas como educação, saúde, agricultura familiar, contando com a participação da sociedade civil.

Isso demonstra que o bloco começou a se preocupar com a criação de espaços institucionais para a participação popular. O Foro Consultivo Econômico e Social, por exemplo, faz parte da primeira geração de participação social do bloco, a segunda geração corresponde ao programa ‘Somos Mercosul’ e as Cúpulas Sociais do Mercosul, que abriram passo para políticas públicas em áreas socialmente sensíveis, assim, o “déficit de participação social que caracterizou o Mercosul durante a primeira década da integração começou a ser superado” (MARTINS, ALBUQUERQUE; GOMENSORO; 2011, p. 138).

Desde a criação desses mecanismos, o déficit da participação social começou a ser superado, os movimentos sociais, organizações de mulheres, imigrantes, juventude, trabalhadores, pequenos empresários, economia solidária, entre outros, adquiriram maior peso no bloco. Essa aproximação entre Estado e sociedade civil produziu efeitos positivos, assim os temas sociais ganharam importância (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.138), iniciando um novo capítulo da integração regional como o surgimento do Mercosul Social e Participativo.

A inclusão dos atores não-estatais tem aumentando ultimamente, envolvendo um contingente maior de empresários, jornalistas, trabalhadores, políticos, entre outros. Começa a se apresentar a tendência de que a sociedade seja envolvida no processo, visto que a participação tem sido crescente, a integração tem se estendido as áreas energética, cultural, trabalhista, não estando mais restrita somente ao âmbito econômico. Dessa forma, o Mercosul poderá deixar de ser um bloco meramente comercial e colocar o

protagonismo para a sociedade civil, se tornando a grande beneficiada do processo. Portanto (FREIXO; RISTOFF, 2008, p.44):

a partir do momento que se tornarem mais aparentes os impactos positivos causados pela integração, haverá um maior interesse por parte da sociedade, e a tendência é de que ela se organizará e se mobilizará fazendo com que novas forças de pressão formadas por correntes de opinião, organizações não-governamentais, movimentos sociais organizados, meios de comunicação articulem-se não apenas em prol da democracia, mas também dos direitos humanos, dos direitos nacionais, dos direitos das minorias e dos direitos sociais.

Além disso, o Mercosul também se preocupa com o compromisso na promoção dos Direitos Humanos, assim, o processo integracionista deve possuir compromisso com a promoção e proteção dos direitos fundamentais, para estabelecer estratégias de cooperação contra a violência, discriminação sexual, racial e ética e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. O bloco buscou a princípio uma integração econômica, no entanto, houve também a necessidade de preservação dos direitos fundamentais de todos que fazem parte do processo, como já mencionado, o Protocolo de Assunção, Ouro Preto e Ushuaia são fundamentais para preservação desses direitos (CABRAL; ANDRADE, 2013, p. 2130).

Outras temáticas que também são abordadas pelo Mercosul são referentes a agricultura familiar e cooperativismo, trabalho, economia solidária, que se apresentam como estratégias para o desenvolvimento do bloco. A saúde e o meio ambiente, também são considerados temas de extrema importância. Por último, também engloba a diversidade cultural e a comunicação social, prezando pelo fortalecimento das políticas regionais que valorizem e respeitem a diversidade cultural, racial, ética e de gênero, desenvolvendo intercâmbio de comunicação entre os países (SGPR, 2008, p.16).

A partir daqui trabalharei questão social no processo integracionista mercosulino, começarei fazendo um balanço das principais avanços sociais no Mercosul. Fazendo um rápido apanhado dos primeiros ambientes de participação do bloco é fundamental retomar ao Tratado de Assunção, pois nele já existe um esboço para a criação de um espaço de diálogo com a sociedade civil, o tratado não previu uma instância especificamente voltada para o desenvolvimento da dimensão social. Entretanto, podemos encontrar nele uma breve referência ao aspecto social em seu preâmbulo: “[...] **que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da**

integração, constitui condição fundamental para acelerar os seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”¹⁵.

Com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto, foi possível uma flexibilização participativa dentro do bloco, criando os primeiros espaços institucionais de participação extra-executiva, como a Comissão Parlamentar Conjunta¹⁶ e como será visto a seguir, o Foro Consultivo Econômico Social, esse pode ser definido como órgão de representação dos setores econômicos e sociais (VÁZQUEZ, 2007, p. 138-139).

Com o intuito de diminuir o déficit social do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico Social foi instituído no ano de 1995, tendo por objetivo chamar a sociedade civil para o processo. Entretanto, o Foro se constituía apenas em um órgão consultivo, não dispunha de recursos humanos, materiais e econômicos para realizar trabalhos e reuniões (FREITAS, 2009, pp. 236-240). Ainda no mesmo ano, ocorreu a formação e articulação para construção do Mercosul, a Rede Mercocidades, tornando-se uma ferramenta social que aproxima o governo local para dos órgãos decisórios do bloco. Sua principal função é buscar a inserção dos governos locais nas políticas do Mercosul, deixando a integração mais democrática, pois facilita o acesso da sociedade (RANZAN, 2011, pp. 28-29).

No entanto, até esse momento, a dimensão social não desempenhava lugar de destaque, um tempo depois foi repensando um esquema integracionista agregando a questão social. Draibe (2006) considera que a partir de 2000, que incluíram compromissos na agenda do Mercosul, como um desenvolvimento econômico pautado na justiça e igualdade, havendo um “alargamento e utilização da complexibilidade dos objetivos da integração social” (DRAIBE, 2006, pp. 21-22).

Em 2000, os presidentes dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia e Chile, assinaram a Carta de Buenos Aires sobre compromisso Social, instruindo os países a **“[...]fortalecer o trabalho conjunto entre os seis países, assim como o intercâmbio dos problemas sociais mais agudos que os afetam e a definição dos temas ou áreas aonde seja viável uma ação coordenada ou complementar tendente a sua**

¹⁵ Tratado de Assunção: Tratado Para a Constituição de um Mercado Comum Entre a República Argentina, a República Federativa Do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental o Uruguai. Informação disponível em: <<http://www.seae.fazenda.gov.br/legislacao/outros/Tratado%20de%20Assuncao.pdf> > Acesso em 11 de maio de 2014.

¹⁶ Atribuições da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/Oficial/02atrib.htm> > Acesso em 11 de maio de 2014.

solução[...]¹⁷(MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2007, p.25). Sendo assim, o documento deixa clara a necessidade de promoção e desenvolvimento de políticas em favor de uma melhor condição de vida para os cidadãos. Essa Carta abriu o caminho para institucionalização para a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS), um espaço que tem a função de proporcionar medidas para orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e gerar ações conjuntas para o desenvolvimento social dos Estados Parte.

Iniciou-se ao redor do RMADS um espaço para debates, na busca de consensos e definição de estratégias para encarar o problema social, denominadas Mercosul Social¹⁸. A partir disso, e juntamente com outros órgãos, foram impulsionadas as iniciativas fundamentais para atender o olhar social do Mercosul, tais como o Programa Somos Mercosul, as Cúpulas Sociais, o Instituto Social do Mercosul e o Programa Mercosul Social e Participativo. Todas essas iniciativas serão levadas em conta no decorrer desse capítulo.

3.2 INICIATIVA “SOMOS MERCOSUL”

É importante mencionar as principais iniciativas realizadas no Mercosul para ampliar a participação social dentro do bloco. Nesta parte do trabalho pretendo analisar a importância da iniciativa Somos Mercosul. Ele foi lançado em 2005 e antecede a I Cúpula Social. Essa iniciativa é correspondente a um processo de criação de esfera pública regional, resultado do amadurecimento da cultura democrática regional (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.139)

O Somos Mercosul nasceu durante a Presidência Pro tempore uruguaia, com o propósito de superar o déficit de participação social, é uma iniciativa feita com o apoio dos Estados partes do bloco. Objetiva envolver a cidadania na integração regional, e favorece a criação de espaços onde a sociedade civil e os governos possam debater a

¹⁷ Carta de Buenos Aires sobre o compromisso social no Mercosul, Bolívia e Chile, 2000.

¹⁸ Informações disponíveis em: <<http://ismercotur.org/pt-br/mercotur-social/>> Acesso em 12 de maio de 2014.

formulação de demandas e participem dos processos decisórios de construção do bloco (*idem*, p. 139).

A iniciativa consiste em um conjunto de atividades e debates feitos pela presidência pro tempore, conjuntamente com a sociedade civil. A proposta tem como preocupação a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e implementação de políticas sociais, contando com a participação da sociedade civil (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2007, p.15). De acordo com Varsky (2006), os seus objetivos estão divididos em três eixos principais: 1) fortalecer a sociedade civil do Mercosul e gerar cidadania; 2) ampliar a democratização do Mercosul; 3) enfatizar os passos positivos do Mercosul.

De acordo com essa iniciativa, o Estado ocupa posição central no processo de integração regional, visa assim articular as posições entre os setores do poder executivo, parlamento, movimentos sociais, nacionais e regionais, em prol de uma agenda positiva para a integração, buscando aliança entre setores progressistas e de governos, que atuam em favor da integração.

Nessa iniciativa pode ser considerada a vontade política de democratizar o Mercosul, criando espaços para a sociedade civil e governos locais. Através do “Somos Mercosul”, pode-se alcançar algumas ferramentas de participação e acompanhamento do Mercosul, entre elas a Cúpula social, que será vista a seguir.

Em Córdoba, na Argentina, em 2006 ocorreu o I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, as organizações sociais reuniram-se pela primeira vez nos marcos de uma reunião presidencial e formularam as bases do que viria a ser a agenda do Mercosul Produtivo e Social. Através do apoio da Secretaria Geral da presidência da República do Brasil na fase de preparação do evento, as organizações da sociedade tiveram acesso a informações de órgãos do governo federal que atuam no Mercosul, permitindo uma dinâmica participativa, refletindo na cultura democrática e nos debates políticos.(MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2007, p.14). Aperfeiçoada no futuro, essa experiência trará ganho democrático para o bloco, esse precedente também foi importante para que, em dezembro do mesmo ano, fosse convocada a I Cúpula Social do Mercosul.

3.3 CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL

Vendo a necessidade de uma maior participação, deu-se início a Cúpula Social do Mercosul em 2006, vinculada a Cúpula de Chefes de Estados, elas ocorrem sob a presidência pro-tempore de algum Estado-membro do bloco e acontecem de seis em seis meses. Em dezembro de 2006, em Brasília começam ser realizadas oficialmente as Cúpulas Sociais do Mercosul, desde então são realizadas em todos os países do bloco, no marco das Cúpulas presidenciais (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.141).

As Cúpulas se inspiram em experiências de participação social que já foram desenvolvidas, como por exemplo, o orçamento participativo e o Fórum Social Mundial. Sendo assim, boa parte dessas experiências tem a ideia comum de governabilidade social, que é o entendimento de que os movimentos sociais têm um papel presente na gestão, implementação e acompanhamento das políticas públicas (*idem*, p.141).

Na primeira reunião da Cúpula, foi estabelecido em sua Declaração Final que os governos apoiem e estimulem a participação da sociedade civil em todos os subgrupos de trabalho e nas reuniões especializadas do Mercosul, sendo criados mecanismos para incorporá-la como observadoras no Grupo do Mercado Comum (GMC)¹⁹ e no Conselho do Mercado Comum²⁰ (SGPR, 2007, p.16). Atualmente, setores como a organização da agricultura familiar, cooperativas, mulheres, pequenos e médios empresários, entre outros, de maio contribuem para a elaboração da Cúpula Social. Elas são realizadas para regular a agenda oficial do bloco e representam um avanço na construção da agenda social e na adoção em um método de decisões mais transparente, participativo e legítimo (SGPR, s/d, s/p)²¹.

¹⁹ Órgão executivo cuja função é a de assistir o Conselho nas decisões de natureza executiva, adotando resoluções. Informações disponíveis em: <<http://www.urutagua.uec.br/03almeida.htm>> Acesso em 12 de 2014.

²⁰ Órgão supremo do processo de integração, composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia, adota decisões. Informações disponíveis em: <<http://www.urutagua.uec.br/03almeida.htm>> Acesso em 12 de 2014.

²¹ Mercosul Social e Participativo/Integração regional- Cúpula Social do Mercosul. Informações disponíveis em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>> Acesso em 02 de abril de 2014.

De acordo com os autores Martins, Albuquerque e Gomensoro (2011, p. 141), essas Cúpulas se transformam em espaços supranacionais de discussões e propostas de políticas públicas, das quais participam os representantes dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do Mercosul, conta com temas regionais, valorizando a cidadania ativa e legitimadora do processo de integração, dando maior transparência ao processo decisório, conferindo maior influência da esfera pública regional, na definição de políticas públicas e acesso a direitos sociais, consolidando dessa maneira, uma cultura democrática da integração. Algumas políticas de integração são elaboradas através das atividades de discussão realizadas pelas Cúpulas Sociais do Mercosul, os grupos da sociedade civil se organizem para dialogar com os governantes como o intuito de levar as reivindicações sociais que favoreçam a promoção de políticas públicas regionais. A ideia é demonstrar a importância que os movimentos sociais possuem no acompanhamento de políticas públicas, reafirmando assim, a democracia participativa e solidificando a representativa.

Existe a ideia de demonstrar a relevância que os movimentos sociais possuem na implementação de políticas públicas, reafirmando dessa forma, a democracia participativa. Essas iniciativas passam a ser espaços supranacionais para discussões, com temas regionais, que tentam obter um controle social e valorização de uma cidadania mais ativa e que legitime o processo de integração, dando transparência ao processo decisório, consolidando assim, uma cultura democrática de integração (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.141).

As Cúpulas são importantes para a realização de atividades de elaboração e discussão de políticas de integração. Os grupos da sociedade civil se organizam para dialogar com os representantes com a finalidade de levar as demandas sociais ao conhecimento, favorecendo a promoção das políticas públicas regionais, se reúnem os representantes dos governos, parlamentos, centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, direitos das mulheres, meio ambiente, juventude, cultura, entre outros (CABRAL; ANDRADE, 2013, p.128). O objetivo das cúpulas é incorporar aos setores que queiram contribuir à integração.

A primeira Cúpula Social foi sediada no Brasil em 2006, em Brasília, sob a presidência Pro tempore brasileira, nessa oportunidade se reuniram mais de 500 representantes de organizações da sociedade civil dos países integrantes do Mercosul. No encontro foram apresentadas sugestões dos movimentos sociais para política que

precisavam ser implantadas no Mercosul, que foram entregues em 2007 para os presidentes dos países membros e associados.

A partir daí, as Cúpulas foram realizadas em várias cidades da região, primeiramente Córdoba e Brasília (2006), e nos anos seguinte, Montevideu (2007), Tucumã e Salvador (2008), Assunção e Montevideu (2009) e Isla Del Cerrito e Foz do Iguaçu (2010), entre outros (SGPR:CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL)²². Ocorrem mudanças na organização das Cúpulas Sociais, modificando a estruturação delas, de acordo com os países que a sediam, como pode ser observado a seguir (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.141):

No Brasil, a organização das Cúpulas Sociais compete à Secretaria-Geral da Presidência da República, juntamente com o Departamento do MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores. Os eventos contam também com a participação de representantes do Parlamento do MERCOSUL, da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, da Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico e Social, das Reuniões de Ministros (Direitos Humanos, Desenvolvimento Social, Educação, Saúde) e das Reuniões Especializadas (Mulheres, Igualdade Racial, Agricultura Familiar). No Uruguai, o Centro de Formação da Integração Regional – CEFIR – ligado ao Ministério das Relações Exteriores, é o órgão responsável pelas Cúpulas; na Argentina, o Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério das Relações Exteriores é quem exerce esse papel; no Paraguai, é a própria Presidência da República.

Em 2008, a Cúpula Social do Mercosul aconteceu em Salvador, convocado sob o lema ‘integração produtiva e desenvolvimento social’, dessa forma, o encontro foi uma oportunidade para debater as respostas dos governos à crise mundial e apresentar propostas para a agenda produtiva e social do bloco (XIV CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL, 2012, p. 6). Em 2010 ocorreu outra Cúpula Social no Brasil, em Foz do Iguaçu (PR), foram reunidas 700 lideranças da sociedade civil dos países da América do Sul, o debate da Cúpula foi acerca de temas como perspectivas para a integração sul-americana, ações coordenadas na fronteira, segurança alimentar.

Participam das Cúpulas tanto as organizações sociais dos Estados Partes, como os representantes de organizações de Estados Associados, como Chile, Bolívia, Equador e Peru. Os países da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com exceção da

²²Mercosul Social e Participativo/Integração regional- Cúpula Social do Mercosul. Informações disponíveis em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>> Acesso em 12 de maio de 2014.

Colômbia e das Guianas, estiveram presentes nas primeiras cúpulas. Também participam as organizações regionais e sub-regionais, como a Aliança Social Continental, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, a Confederação de Produtores da Agricultura Familiar do MERCOSUL e a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento. E, ainda dentre os setores representados, é expressiva a participação de organizações ligadas à educação, cultura, cidadania, agricultura familiar e ao movimento sindical (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.149). Dessa experiência residem dois aspectos principais (*idem*, p. 141):

1) é referente ao fato de que as Cúpulas Sociais são resultado de uma ação conjunta em que participam, governos, organizações da sociedade civil e organismos do Mercosul, esse formato é resultado de uma lenta mudança cultural política na região, pois da parte dos Estados partes, promove maior permeabilidade dos órgãos públicos, com relação à participação da sociedade civil nos processos decisórios, já da parte dos movimentos sociais, requer predisposição para atuar nos espaços institucionais que são abertos no Mercosul;

2) é relativo ao caráter inter-setorial da iniciativa, devido ao fato que militantes de origem distinta atuarem em conjunto nas Cúpulas Sociais, conferindo representatividade, legitimidade e alcance político às proposições vindas da sociedade civil.

Desde 2006, as Cúpulas Sociais passaram a ser realizadas semestralmente no âmbito das presidências pro tempore do Mercosul, constituindo-se como o principal espaço de diálogo e interação entre governos e sociedade civil dos países membros e associados. Dessa forma, os resultados dos debates realizados nas Cúpulas Sociais são apresentados nas Cúpulas de Chefes de Estado, para apreciação pelos presidentes do Bloco, garantindo assim maior interação com os movimentos e organizações sociais da região. As Cúpulas Sociais obedecem a cinco critérios, elencados a seguir (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.139-140):

Democratização, que compreende a incorporação de novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica o reconhecimento do conflito como componente constitutivo da sociedade bem como a busca de consensos, de tal forma que interesses divergentes sejam qualificados e confrontados no embate público e direcionados para a adesão a posições hegemônicas na elaboração,

implementação e gestão de políticas públicas regionais dos Estados Partes.

Esfera pública, que corresponde à incorporação dos fluxos de discussões e demandas geradas nos movimentos sociais, normalmente ocorridas à margem dos sistemas oficiais – a partir de dinâmicas não-institucionais ou semi-institucionais – capazes de identificar carências sociais por meio de vivências comunitárias e direcioná-las para as instituições do bloco, de sorte a incidir nos rumos da integração.

Transparência, que pressupõe a visibilidade das decisões, a circulação de informações estratégicas e a discussão prévia e informada sobre o que está em jogo nas negociações dos Estados Partes. O Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério das Relações Exteriores da Argentina e o Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo, por sua inserção institucional, contribuem para uma maior transparência das decisões tomadas pelo bloco.

Controle social, que corresponde à garantia de participação de representantes sociais em espaços institucionais e à qualificação de suas demandas coletivas nos fóruns oficiais, como as reuniões especializadas de juventude, mulheres, agricultura familiar, cooperativismo etc.; nas reuniões de ministros da educação, saúde, cultura, direitos humanos; assim como na participação de representantes sociais nas Cúpulas Presidenciais.

Supranacionalidade, que pressupõe a identificação e o fortalecimento das áreas e temas estratégicos de interesse comum; reconhece a primazia da dimensão regional sobre o somatório dos interesses setoriais e nacionais, e é capaz de gerar consensos para a necessária reforma institucional do bloco, valorizando ações coletivas regionais. Contribui ao fortalecimento das redes regionais e à integração no nível local.

Levando em consideração o trabalho das Cúpulas Sociais e esses critérios elencados acima, é fundamental considerar sua importância e influência nos processos de integração. Os temas que foram priorizados pela instância máxima decisória do Mercosul, são bem próximos aos aprovados nas declarações das Cúpulas Sociais, demonstrando o impacto das organizações que compõe o Mercosul Social e participativo da agenda institucional do bloco (MESQUITA, 2012, p.44).

É indispensável salientar que nas Cúpulas Sociais os temas regionais possuem primazia sobre os nacionais, ensejando o controle social e valorizando a cidadania ativa dentro da integração regional, para consolidar a cultura democrática. Tendo em vista os resultados das Cúpulas Sociais, em 2006 foi proposto um Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), discutido pela primeira vez, e depois incorporado à agenda do bloco. Em decorrência disso, em 2008 foi encaminhada ao GMC uma proposta de diretrizes, contendo como eixo do trabalho: Erradicação da fome, combate à pobreza e às desigualdades sociais e fortalecimento da ajuda humanitária; Direitos humanos,

participação social, circulação de pessoas e diversidade; Saúde; Educação e cultura; Integração produtiva, agricultura familiar, economia solidária e cooperativas (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2010, p. 32).

As Cúpulas Sociais são organizadas com o apoio do ‘Programa Somos Mercosul’ e também pelo ‘Programa Mercosul Social e Participativo’ (XIV CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL, 2012, p.6). As iniciativas apresentadas servem para juntar esforços e visa ampliar a inserção da sociedade civil em espaços de debate, como também a participação em processos decisórios voltados para a integração regional cidadã. Ocorre constantemente uma evolução no decorrer dos programas lançados pelo bloco, no próximo tópico apresentarei o Instituto Social do Mercosul, mais uma iniciativa social do bloco.

3.4 INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL

Em 2007 criou-se o Instituto Social do Mercosul (ISM), localizado em Assunção. No mesmo ano também foi aprovada a Declaração de Princípios do Mercosul Social que propõe que este processo, a construção de um espaço onde convirjam demandas de uma cidadania participativa, conscientes de direitos, deveres e obrigações²³. A criação do ISM foi criada através da Decisão n° 03/07²⁴, visando “fortalecer o processo de integração e promover o desenvolvimento humano integral”.

O ISM é decorrente da necessidade de melhorar a elaboração e implementação de políticas e programas regionais. Ele é uma instância técnica permanente de pesquisa na área das políticas sociais, objetivando padronizar a coleta de dados e a pesquisa social nos países integrantes do bloco. Dentre seus eixos de atuação estão (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2006, pp. 26-27):

²³ Informação disponível em: <<http://ismercotur.org/pt-br/mercosul-social/>> Acesso em 12 de maio de 2014.

²⁴ Decisão 03/07 disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=661&channel=secretaria#social>> Acesso em 11 de maio de 2014.

- Articulação das políticas sociais no Mercosul por meio da Análise e da promoção de iniciativas nacionais de êxito que venham a ser desenvolvidas em programas sociais em nível regional.
- Essas iniciativas devem ter o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social, dando prioridade aos setores mais vulneráveis da população, com metas adaptadas às necessidades da região de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).
- Gestão de um sistema de informação para conciliar indicadores de mensuração da pobreza, da desigualdade e das oportunidades de inclusão social.
- Captação de recursos financeiros para concretizar programas, políticas, capacitação e assistência técnica.
- Análise de boas práticas para promover a cooperação horizontal.
- Ampliação da participação da sociedade civil.

No primeiro boletim do ISM²⁵ constava que ele iria começar a construir uma ponte interinstitucional com as cúpulas sociais, fazendo com que seja possível continuar elevando níveis de informação, articulação e conteúdo das políticas sociais entre os órgãos do Mercosul e a sociedade. Com objetivos semelhantes temos o Programa Mercosul Social e Participativo, que será apresentado no próximo ponto.

3.5 PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

O Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP) foi instituído pelo governo brasileiro e visa ampliar ainda mais as oportunidades de participação da sociedade civil no Bloco, ele é formado por representante dos ministérios e lideranças de organizações sociais (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2008). Torna-se fundamental abordar a maneira como o bloco tenta dar continuidade ao diálogo entre o governo e a sociedade civil em torno da integração regional. A partir de agora será apresentado o Programa Mercosul Social e Participativo, abrindo assim, um novo capítulo nas relações entre governo e sociedade civil.

²⁵ Boletim disponível em: <http://www.ismercosur.org/doc/Boletin_ISM_01.pdf> Acesso em 11 de maio de 2014.

Essa participação social se revela muito importante para aproximar o bloco da população (*idem*, p.6). O programa foi instituído visando ampliar as oportunidades de participação da sociedade civil, foi assinado o Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008, presente no anexo do trabalho. Em seu artigo 1º conta “com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre políticas públicas para o Mercado do Cone Sul”.

O Decreto prevê também que a participação da sociedade civil será definida nos termos da portaria conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. A discussão sobre o Programa foi realizada durante um encontro realizado no Ministério das Relações Exteriores em Brasília, com o objetivo de elaborar um programa de trabalho sobre ações a serem empreendidas pelo governo, conjuntamente com a sociedade civil. Segundo informações da Secretaria Geral da Presidência da República, a reunião foi coordenada pela Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República e pela Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos Sociais do Mercosul (DMS) (SGPR, s/d; s/p)²⁶.

O Decreto nº 6.594 estabeleceu o Programa Mercosul Social e Participativo e consolidou um conjunto de ações voltadas para a ampliação da participação popular na condução do Mercosul, entre elas o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo (PARLAMENTO DEL MERCOSUL)²⁷. Esse Conselho tem como objetivo a divulgação das iniciativas do governo relacionados com o Mercosul. Alguns dos seus principais objetivos (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.153):

- Divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL.
- Fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL.

²⁶ Programa Mercosul Social e Participativo define ações para presidência pro tempore brasileira do bloco. Informações disponíveis em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/03/13-03-2012-programa-mercossul-social-e-participativo-define-aco-es-para-presidencia-pro-tempore-brasileira-do-bloco> Acesso em 02 de abril de 2014.

²⁷ Brasil assina decreto que institui a criação do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo Informação disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/586/1/parlasur/brasil_assina_decreto_que_institui_o_conselho_brasileiro_do_mercosul_social_e_participativo.html>

- Encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL.

O funcionamento do Conselho vem possibilitando o compartilhamento das informações e o debate de alto nível a respeito de temas prioritários na agenda do Mercosul. Sua implantação foi resultado do amadurecimento do bloco, através das experiências dos Somos Mercosul e das Cúpulas Sociais. A Argentina também possui um espaço similar, o Conselho Consultivo da Sociedade Civil. No Uruguai, foi iniciado a partir de 2010 um processo de debate entre governo e sociedade civil, visando a criação de um espaço de diálogo social permanente. Participam do Conselho, representantes de centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, movimento negro, cooperativas, organizações de pequenos e médios, mulheres, juventude, meio ambiente, educação e cultura, entre outros. Suas reuniões contam com a presença de autoridades do governo federal e técnicos das Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros, Comissões e Subgrupos de Trabalho do Mercosul, ocorrem quatro vezes ao ano, antecedendo as reuniões do Grupo Mercado Comum (GMC) (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.151-152).

Sua primeira reunião ocorreu no ano de 2008 em Brasília, onde foram discutidos o Plano Estratégico de Ações Sociais e Projetos de Integração Produtiva. O Conselho contribuiu também para a proposta de projeto do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento (Focem) em 2009, estabeleceu o intercâmbio com o Instituto Social do Mercosul, aprofundou as discussões sobre os acordos extrarregionais do Mercosul, com representante do Ministério das Relações Exteriores; e sugeriu que o bloco priorizasse temas relacionados à educação, micro, pequena e média empresa e migrações, sem detrimento de outros que venham a ser incorporados (SGPR, 2010, p.18).

Da mesma forma que o Conselho, desde sua criação, o Programa Mercosul Social e Participativo tem buscado promover um debate efetivo com as organizações da sociedade sobre políticas públicas de implementação e negociação no âmbito do bloco. O PMSP objetiva divulgar as iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, encaminhando-o para a sociedade, ele é integrado por representantes dos ministérios que atuam no Mercosul e lideranças de organizações sociais convidadas, setores da agricultura familiar, entre outros. Entre suas atribuições estão: divulgar as políticas,

prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas; fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial; e encaminhar propostas e sugestões de consenso, no âmbito de discussões realizadas com as organizações da sociedade civil ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum (SGPR)²⁸.

A execução do PMSP é proporcionada por recursos financeiros incluídos no Plano de Orçamento da Secretaria Geral da Presidência, isso é significativo, pois “em geral, para a maioria dos programas de iniciativa do Mercosul não tem previsto ou a disposição nenhum tipo de financiamento público” (NUNES, 2010, p.48).

Na reunião do Programa Mercosul Social e Participativo de 2012, foram empreendidas um programa de ações a serem empreendidas pelo governo, participaram desse encontro de representantes governamentais, organizações da sociedade civil como: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Associação Latino Americana de Micro, Pequenas e Médias Empresas; Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Confederação das Mulheres do Brasil; Conectas/Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa; Conselho Nacional de Juventude; Coordenação Nacional de Entidades Negras; Espaço sem Fronteiras; Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar; Federação Democrática Internacional de Mulheres; Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul; Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Instituto de Desenvolvimento da Cooperação e Relações Institucionais; Instituto de Desenvolvimento e de Direitos Humanos; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Pólis; Programa Mercosul Social e Solidário; Rede Brasileira pela Integração dos Povos; e Serviço Pastoral do Migrante (SGPR, 2012)²⁹.

Na reunião dos Presidentes do Mercosul realizada em Tucumán, na Argentina em julho de 2008, o presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva pronunciou sobre o avanço do Mercosul e sobre o compromisso do país com o bloco (SGPR, 2008, p.4):

²⁸Mercosul social e Participativo/Integração Regional – Programa Mercosul Social e Participativo. Informação disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/conselho-brasileiro-do-mercosul-social-e-participativo>> Acesso em 02 de abril de 2014.

²⁹ Programa Mercosul Social e Participativo define ações para presidência pro tempore brasileira do bloco. Informações disponíveis em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/03/13-03-2012-programa-mercosul-social-e-participativo-define-acoes-para-presidencia-pro-tempore-brasileira-do-bloco> Acesso em 12 de maio de 2014.

O Mercosul tem avançado muito além do campo econômico e comercial. Na busca do desenvolvimento econômico com justiça social, contamos com instituições democráticas cada vez mais sólidas. A participação crescente do cidadão na discussão dos rumos do Bloco sinaliza o amadurecimento político de nossas instituições comuns. Nesses últimos semestres, multiplicaram-se as formas de participação da sociedade civil nas atividades do nosso Bloco. A Presidência Pro Tempore do Brasil trabalhará para aprofundar esse processo, instituindo, no lado brasileiro, o programa Mercosul Social e Participativo, que resgatará o esforço de incrementar a relação com os movimentos sociais e as instituições da sociedade.

Dessa forma, percebe-se que, contrário ao fundamento inicial do bloco de instituir apenas a integração econômica para a liberalização do comércio entre os países membros, é verificada uma abertura da agenda para o desenvolvimento da proteção dos direitos fundamentais da sociedade mercosulina significando o avanço da integração regional. O bloco atua levando em conta as decisões dos cidadãos que iniciam uma jornada de conscientização da importância dessa integração para melhorar as suas condições sociais e culturais, atuando com os Estados Membros para facilitar o acesso das demandas locais a esses e, assim, acrescentar o Mercosul social e participativo como modelo de política pública a ser usada tanto no âmbito interno quanto regional (CABRAL; ANDRADE, 2013, p. 12134).

A Secretaria Geral da Presidência da República, trabalha em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, o Fórum Consultivo Econômico e Social e o Parlamento do Mercosul, para desenvolver relações com organizações sociais, como também ampliar a participação no bloco. Dessa forma, as organizações sociais devem participar efetivamente no processo decisório do bloco (SGPR, 2008, p.4).

A integração apresentaria outras facetas, seria um Mercosul direcionado para a integração produtiva, objetivando a superação das assimetrias regionais e implementando políticas sociais, sempre com a participação das organizações e da sociedade civil. O Programa visa ampliar as oportunidades de participação, é sistematizado pela Presidência Pro Tempore Brasileira, dentro dele estão previstos atividades em diferentes setores, como cultura, saúde, educação, juventude, direitos humanos, pequenas empresas, economia solidária, agricultura familiar, mulheres, trabalhadores urbanos e rurais, entre outros (*idem*, p.5).

3.6 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E O MERCOSUL

Segundo Vigevani (2000, p. 184) a democracia foi uma preocupação importante no marco da criação do Mercosul, do mesmo modo, para garantir sua legitimidade, seus representantes buscaram incorporar nas negociações, representantes da sociedade. A ampliação da democratização acarretará um espaço maior nas agendas políticas do Mercosul, tornando-se presente no cotidiano da sociedade. Nesse aspecto, a democracia contribuirá na continuação do processo de integração, a sociedade civil pode influenciar nas ações dos Estados. Para (FREIXO; RISTOFF, 2008, p.45), a democracia deve ser consolidada e alargada dentro do processo integracionista, pois, uma maior participação pode levar a diminuição das incertezas de um país em relação a outro.

A democracia se torna fundamental para ser incorporada ao processo integracionista, pois, o diálogo entre o Governo e a sociedade civil deve estar continuamente fortalecido, tornando-se um importante instrumento para a democracia participativa. O Mercosul busca continuamente fortalecer os canais de diálogo, através dos espaços de participação social, por meio de uma participação efetiva dos movimentos sociais na elaboração de políticas.

O Mercosul começou uma forma diferente de pensar a política regional, estabelecendo novas agendas políticas e sociais, assim a política entre os governos assume maior importância, permitindo o diálogo com os setores sociais, e ação desses. Esforços estão sendo feitos para haver direcionamento para uma integração física e produtiva, reduzindo as assimetrias e usando mecanismos de integração cidadã e incremento da participação social (LIMA; COUTINHO, 2006, p. 14).

A participação da sociedade civil permite que alguns setores como redes e como agricultura familiar, as pastorais sociais, as cooperativas, os pequenos e médios empresários, adquiriram um peso maior nas discussões sobre os destinos do Mercosul. O Bloco pode ser pensado como uma rede dialógica de discurso, assim, dentro dele constitui-se uma esfera pública (MARTINS; SILVA, 2011, s/p.).

Para que realmente possa se aprofundar e garantir a permanência democrática deve-se garantir os direitos civis, políticos e sociais. “A Dimensão Social da integração regional se configura como um espaço inclusivo que fortalece os direitos dos cidadãos e da democracia” (A DIMENSÃO DO MERCOSUL SOCIAL, 2012, pp. 19-20).

A Declaração do Mercosul Social resume os temas que tinham chamado atenção e gerado acordos nas reuniões de Ministros e Autoridades do Mercosul Social. Os fundamentos conceituais fazem referência à (*idem*, p. 20):

1. Centralidade da dimensão social na integração que pretenda promover um desenvolvimento humano e social integral.
2. O indissociável do social e o econômico na formulação, desenho, implementação e avaliação das políticas sociais regionais.
3. A reafirmação do núcleo familiar como eixo de intervenção prioritário das políticas sociais na região.
4. A centralidade do papel do Estado.
5. A proteção e promoção social desde uma perspectiva de direitos, superando a visão meramente compensatória do social.
6. A participação de uma sociedade civil fortalecida organizacionalmente.

É indispensável incorporar ações concretas para criar um novo tipo de relacionamento com a sociedade civil. O Mercosul deve ser pensado como um espaço onde os cidadãos possam promover participação dentro de um bloco que continue aprofundando seus objetivos de inclusão social (*ibidem*, p.23).

Em 2012 o Brasil assume a presidência Pro-Tempore do Mercosul, a Cúpula Social, ocorreu em Brasília e contou com a presença de cerca de 500 representantes dos países membros do Bloco e mais de 65 mil acessos à transmissão online ao longo dos quatro dias do evento. Ela significou o ápice de um processo de reflexão e diálogo social sobre a integração regional e a participação social no Bloco, além da inédita participação de membros da sociedade civil da Bolívia, país esse que em dezembro de 2012 tinha subscrito o protocolo de adesão ao Mercosul (SGPR)³⁰. Na Cúpula também foi aprovado o “Plano de Ação 2013-2014” do Fórum Consultivo de Município, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, também foi emitida uma Declaração Especial sobre a questão das Ilhas Malvinas (Secretaria Executiva de Mercocidades, 2012-2013, p.22).

Durante a Cúpula, foram realizadas dez oficinas temáticas, cada uma discutindo temas previamente selecionados pela sociedade civil, e ao seu final foi concluída a

³⁰Mercosul Social e Participação/Integração regional- Cúpula Social do Mercosul. Informações disponíveis em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>> Acesso em 12 de maio de 2014.

Declaração de Brasília (SGPR) ³¹, consolidando vinte propostas para a efetivação da democracia e participação no bloco³² (BRASIL, 2012), dentre as quais podemos destacar: a harmonização da legislações migratórias, economia social, solidária e popular, fundos de financiamento do Mercosul para abarcar projetos sociais. (XIV CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL, 2012, p. 6-7).

Essa Cúpula também agrupou eventos paralelos como o Seminário Internacional “Desafios da Construção da Democracia no Mercosul”, ele ocorreu dois dias antes de iniciar a Cúpula Social, e teve como foco a discussão de temas como democracia e participação social no bloco. Os representantes de organizações sociais, pesquisadores e representantes de instituições públicas de todos os países do Mercosul foram convidados para fazer parte e o debate foi conduzido por meio de mesas temáticas, essas serão apresentadas a seguir (IDDH, 2012, p.25):

1. Democracia Participativa e Cidadania: o papel dos governos democráticos;
2. As novas institucionalidades participativas têm permitido ampliar e aprofundar a democracia no nosso continente;
3. O papel das organizações da sociedade civil na integração;
4. Expandindo fronteiras: os desafios da participação transnacional;
5. Desafios à construção da democracia na América Latina.

O interesse do Seminário era o de compreender e dar visibilidade as especificidades da democracia na América do Sul, analisando os desafios da relação Estado-Sociedade no contexto dos governos democráticos, e o papel dos movimentos sociais. O ponto mais debatido nesse Seminário foi a participação Social no Mercosul, evidenciando questões como (*idem*, p.26):

1. A resistência que essa participação sempre enfrentou na região;
2. Dificuldade constante de diálogo entre Estado e sociedade civil;
3. Processo pelo qual a Venezuela está hoje passando para alcançar a plena democratização;
4. Diferenciação entre a democracia representativa e a democracia participativa;

³¹Informações em: BRASIL. Declaração de Brasília. 14ª Cúpula Social do MERCOSUL. 2012. Disponível em: < <http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 02 de abril de 2014.

³² A lista completa encontra-se disponível em: < <http://pt.slideshare.net/socialmercosul/apresentacao-propostas-socialmercosul> > Acesso em 12 de maio de 2014.

5. Participação social como direito humano;
6. Falta de encaminhamento pelo Governo das demandas advindas dos espaços de participação;
7. Atenção para questões do PSMP, tais como a escolha das organizações que o integram;
8. Necessidade de cooperação entre sociedade civil e Governo;
9. Falta de formação dos atores sociais para atuarem como agentes de mudanças;
10. Educação como um direito fundamental;
11. Participação social como qualificador de políticas públicas;
12. Questionamentos acerca da situação da participação das organizações de um país suspenso do MERCOSUL;
13. Mudança de caráter da Cúpula Social ao longo dos anos;
14. Necessidade de a sociedade civil ser vista como protagonista dos espaços de participação;
15. Falta de informação acessível dentro do MERCOSUL;
16. Fragilidade da participação social dentro das esferas políticas;
17. Questionamento sobre qual é o real papel da sociedade civil num espaço de um Estado Democrático de Direito;
18. Importância da UPS, entre muitos outros.

Tendo em vista esses pontos, é necessário também atenção para os limites da democratização no Mercosul, deve ser questionado até que ponto os mecanismos que englobam a sociedade civil podem introduzir a democracia dentro do processo integracionista. O desafio é afirmar que essas iniciativas se tornem efetivamente um espaço para negociação entre os atores sociais na elaboração de políticas públicas para o bloco, pois caso contrário serão apenas mais fóruns para debates sem nenhum resultado efetivo, como é questionado por Fabrício Pereira Junior (2011, p.18), até que ponto os fóruns e mecanismos podem introduzir alguma democratização no Mercosul.

Ao mesmo tempo em que o Mercosul Social e Participativo, com a realização das Cúpulas Sociais, constitui-se como um abertura da burocracia e da institucionalidade do Mercosul aos anseios da sociedade civil, pode ser considerado como um espaço delimitado de participação, com momentos previamente definidos em que a cidadania organizada é convidada a assistir. Dessa forma, por vezes a iniciativa pertence a organismos dos Estados Partes, esses podem definir quem vai assistir os encontros, os temas que serão debatidos e a sua intensidade (PEREIRA, 2011, p.22).

Nesse aspecto, podem ser levantadas algumas falhas na elaboração dessa política participativa, pois, pode delimitar o espaço participativo do bloco a momentos definidos e por contar com a participação de uma ‘cidadania organizada’, restringindo a possibilidade de desenvolvimento de uma cidadania supranacional. Assim, o Mercosul

Social e Participativo passa a ser visto como uma iniciativa com participação restrita, sendo visto mais como um fórum de debates.

Segundo Alemany e Leandro (2006, p.25) as debilidades na participação no Mercosul podem ser elencadas em: debilidades de representação e membros; debilidades do funcionamento (regulamento interno); debilidade de articulação; debilidade de visibilidade/transparência/ legitimidade; debilidade na incidência. Dessa forma, para que seja construído um bloco fortalecido, deverá ser feito um esforço para democratizar a informação e redesenhar a participação cidadã (*idem*, p. 37).

É notório que essas políticas sociais ainda são consideradas insuficientes, pois se desenvolvem lentamente e não contam plenamente com espaços institucionais adequados. Entretanto, isso não significa que não houve nenhuma mudança, pois cada vez mais ocorre a transição de um Mercosul unicamente econômico para um bloco mais social e participativo, anteriormente era unicamente pensado para resolver os problemas econômicos, atualmente conta como uma instituição regional voltada para participação efetiva de parcelas da sociedade civil.

Essas iniciativas que foram apresentadas ainda são recentes para conseguirmos avaliar os efeitos que poderão provocar rumo a consolidação da integração social do Mercosul. No entanto, as políticas de harmonização social, apesar de só conquistar notoriedade nos últimos anos, refletem uma crescente conscientização, “tanto da parte dos governos, quanto da parte das sociedades, de que o Mercosul já não prescinde da integração social e da participação da sociedade civil para continuar avançando” (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.160). É fundamental a ampliação do Mercosul Social e Participativo, para que seja construída efetivamente uma democracia regional, refletindo positivamente no processo integracionista e correspondendo aos anseios da sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou estudar a dimensão social do processo integracionista do Mercosul, a partir da análise da relação entre democracia e integração regional. A análise sobre a instabilidade democrática na América Latina, feita no primeiro capítulo, foi importante para compreensão que a democracia é fundamental para a região, e seu déficit representa um desafio à própria integração regional.

A democracia está sendo tratada através da participação popular no Mercosul, isto é, a sociedade participando da integração regional e contribuindo para o mesmo. Sob esse ponto de vista, o combate ao déficit democrático, representaria uma maior participação dos cidadãos na integração.

No segundo capítulo demonstrou-se o surgimento do Mercosul e as teorias integracionistas. Inicialmente percorreu-se o histórico da integração latino-americana, começando com as experiências da ALADI e ALALC, para finalmente apresentar o nascimento do Mercosul, fruto da aproximação entre Brasil e Argentina. A partir da apresentação do bloco foi possível aplicar as teorias da integração regional na sua análise, por meio do Funcionalismo e Neofuncionalismo compreendeu-se alguns elementos do Mercosul, como a cooperação, participação dos atores e o processo democrático.

Analisando a teoria neofuncional, é notada a importância da democracia para que ocorra cooperação entre Estados, fazendo com que a integração atinja toda sociedade, através do *spillover*, que atingiu campos para além do econômico, como o social. É necessário que o processo abarque os demais níveis da sociedade em seu desenrolar. Nesse aspecto, foram criadas iniciativas dentro do Mercosul para captar o interesse da sociedade dos seus Estados-membros, facilitando a participação social. No terceiro capítulo, foram explanadas diversas iniciativas que o bloco promove em defesa da democracia, reafirmando a importância dessas ações para a consolidação democrática, levando em conta a participação da sociedade civil no processo.

Esse novo padrão de políticas geradas dentro do Mercosul demonstram a importância das demandas sociais. Anteriormente criado com fins comerciais e pensando como solução para os problemas econômicos, atualmente oferece novas funções, como a já apresentada, participação efetiva da sociedade civil organizada,

fazendo com que os cidadãos se organizem em redes de participação. A integração passa a envolver temas não propostos inicialmente, vislumbra-se a possibilidade de que caminhe em direção à sociedade civil, superando os entraves do déficit democrático.

Nos últimos anos o envolvimento de atores sociais no processo de integração sul americano, cresceu de maneira relevante. Fazendo com que esse crescimento continue, é necessário que os aspectos positivos gerados pela integração se tornem aparentes, atraindo cada vez mais novos atores para a sua consolidação, quanto mais aumentar os benefícios do processo, maior será a resposta daqueles que participam e fluirá melhor o processo integracionista (BRESSAN, 2011, p.13).

A ampliação da democratização dos países envolvidos provocaria maior participação social nos projetos integracionistas. No Mercosul encontramos canais de participação para a atuação, como o Mercosul Social e Participativo, um processo de fortalecimento através da representação das demandas sociais. Esses fatores tem resultado positivo na integração regional, pois proporcionam espaços para discussão, manifestações focadas na consolidação de um espaço para a participação cidadã proporcionando um espaço mais democrático. A democracia é apresentada como um pilar importante, assim a participação social se torna imprescindível.

O surgimento das iniciativas ‘Somos Mercosul’, Instituto Social do Mercosul, Programa Mercosul Social e Participativo, representam passos importantes para a efetivação das políticas sociais do bloco. Essas conquistas tornaram-se possíveis através das mudanças políticas, econômicas e sociais decorrentes do surgimento do Mercosul Social e Participativo (*idem*, p. 160). As experiências das Cúpulas Sociais e desses programas devem ter continuidade, para que assim possamos complementar essa transição do Mercosul Social. Os resultados desses programas aumentam o alcance social, com o intuito de fortalecer a integração.

No entanto, ainda não acontece uma evolução total em relação ao envolvimento da população na integração, ainda há um déficit nessas iniciativas sociais, assim, o desconhecimento e falta de interesse no Mercosul não contribuiu para provocar uma dinâmica favorável para aprofundar a integração (HERZ; HOFFMAN, 2004, p.211). Deve-se reconhecer que as ações que estão sendo realizadas se desenvolvem lentamente e não contam com espaços pertinentes. Porém, apesar desses empecilhos, podemos observar que tiveram avanços, através da ampliação da esfera pública regional, em muitas áreas do bloco, como a social, a educação, a saúde, revelando que o Mercosul

reverteu a lógica unicamente comercial da sua primeira fase (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011, p.160).

Em meio as observações apresentadas, é possível concluir que o bloco precisa enfrentar desafios como a ampliação da participação social, pois a participação da sociedade, em relação ao esperado, ainda é limitada. Entretanto, o Mercosul está muito avançado em relação aos demais blocos sul-americanos, no quesito participação conta com espaços que promovem esse diálogo com os movimentos sociais, isto o torna um processo integracionista que busca ouvir os anseios da sociedade na forma de organizações sociais.

A presente investigação apontou os desafios da concretização do Mercosul social, a consolidação desse processo depende da luta organizada das organizações sociais, como também a decisão política de abrir cada vez mais o caminho para a participação social. Nesse contexto, avaliou-se a capacidade das iniciativas sociais em acelerar o processo de integração, através do pressuposto que a integração regional enfraquece quando as questões sociais são relegadas a um segundo plano. Por todo o exposto, confirma-se que o Mercosul Social e Participativo promove uma efetiva inserção da sociedade na integração, instituindo como um espaço para manifestação e propostas a serem apresentados na solução dos problemas enfrentados e que está superando cada vez mais o déficit democrático.

REFERÊNCIAS

A DIMENSÃO DO MERCOSUL SOCIAL, 2012, pp. 19-20).

DUPAS

ALMEIDA, Daniel Freire. **Etapas de Integração Regional nos Blocos Econômicos**. New York: Lawinter, Abril, 2011. Disponível em: <www.lawinter.com/irelations1.pdf>. Acesso em 08 de março de 2014.

ALEMANY, Cecilia; LEANDRO, Beatriz. **Análisis y propuestas para La participación ciudadana en el MERCOSUR**. FRIEDRICH EBERT STIFTUNGFESUR, 2006.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 8 edição revista, 1997.

ARSLANIAN, Regis Percy. **O Mercosul, do Tratado de Assunção até hoje**. In: AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/America_do_Sul_e_A_Integracao_Regional.pdf>. Acesso em 08 de março de 2014.

AYERBE, Luiz Fernando. **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo, editora UNESP, 2008.

AVELAR, Lúcia. **Participação Política**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio Orgs. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2004.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo. **América Latina Face à Política De Integração Econômica Regional No Mundo Subdesenvolvido**. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XVI, núm. 418 (62), 1 de noviembre de 2012.

BARBIEIRO, Alan; CHALOULT, Yves. **Poder e o déficit democrático no Mercosul: Estado, Centrais, Sindicatos e Sociedade Civil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Os dez anos de Mercosul e a crise Argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração**. In: *Política Externa*. São Paulo, vol 10, nº 4, março/abril/maio 2002.

BOBBIO, Norberto. Ed. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. 3ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2006.

BORÓN, Atílio. **Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina.** In: Pós-Neoliberalismo II. Que Estado Para Que Democracia. Sader, Emir e Gentile, Pablo (orgs). Petrópolis. Vozes, 1999.

BRASIL, Presidência da República. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 de janeiro de 2014.

_____. **PROTOCOLO DE OLIVOS;** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm> Acesso em 08 de março de 2012.

_____. **Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm> Acesso em 30 de março de 2014.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. (2011) **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora UNB.

BRESSAN, Regiane Nitsch. **O desafio democrático para a integração Latino-americana.** 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais Governança Global e Novos Atores, São Paulo, 2011.

CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima; ANDRADE, Mayra Thais Silva. **A Integração que deu Certo: O Mercosul Social e a Efetivação dos Direitos Fundamentais.** IDB, Ano 2 (2013), nº 11.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Latino-americanos à procura de um lugar neste século.** São Paulo: Iluminuras, 2008.

CARMO, Erinaldo Ferreira; PACHECO, Soênia Maria Pacheco. **Projetando a democracia na América do Sul.** Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/6795/4662>>. Acesso em 15 de abril de 2014.

CARNEIRO, Patrícia Helena dos Santos. **Uma avaliação crítica do processo de integração do Mercosul, à luz dos seus antecedentes, instrumentos e relações externas, em especial com a União Européia.** Universidade de Santiago de Compostela, 20006. Tese de doutoramento.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** Brasília: Funag/IBRI, 2001.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 de janeiro de 2014.

CRUZ, Sebastião Velasco. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. São Paulo: Unesp, 2004.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

_____. **A poliarquia**. São Paulo: Ed. USP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva, 1995.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1999.

DRAIBE, Sônia *et al.* **América na encruzilhada: Estaria emergindo um novo Estado desenvolvimentista de Bem Estar? Observações sobre a proteção social e a integração regional**. UNICAMP. Campinas, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio do século XXI**. 3ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Lier Pires Junior. **Mercosul: O desafio da Democracia**. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/008/08polint_ferreira.htm> Acesso em 11 de abril de 2013.

FICO, Calos; et al. **Ditadura e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FILHO, José Soares. **Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução**. Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009

FREIXO, Adriano de; RISTOFF, Taís. **Democracia e Integração Regional: a experiência do Mercosul**. *Agenda Social*. Revista do PPGPS / UENF. Campos dos Goytacazes, v.2 , n.1, jan-abr / 2008.

FREITAS, Valter de Almeida. **A Circulação do Trabalho no Mercosul e na União Européia**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

FRIZZERA, Guilherme. **A suspensão do Paraguai no Mercosul: problema interno, solução externa**. *Conjuntura Global*, Curitiba, Vol. 2, n.3, jul./set., 2013.

GEHRE, Thiago. **América do Sul: A Ideia Brasileira em Marcha**. Curitiba: Juruá, 2009.

GILPIN, Robert. **Global political economy. Understanding the international economic order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GINESTA, Jacques. **ElMercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Universidade UFRGS, 1999.

GÓMEZ, José. María. **Democracia Política, Integração Regional e Contexto Global na América Latina (Repensando Alguns “Nós Problemáticos”)**. Contexto Internacional, vol. 13. n. 2, p. 227-245, 1991.

HAAS, Ernest B. **Dynamisc of International Relations**. 1956.

HAAS, Ernest. **Beyond the Nation State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAAS, Ernest. **El reto del regionalismo**. In: HOFFMAN, Stanley (ed.). Teorias contemporaneas sobre las relaciones internacionales. Madrid: Editora Tecnos, 1963.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe: political, social e economic forces**. Notre Dame University Press, 1958.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

HELD, David (1987). **Modelos de democracia**. Belo Horizonte, Paidéia, 1987.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais- Histórias e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBSBAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HURREL, Andre. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial**. Contexto Internacional, vol.17, n°1, janeiro-junho 1995.

IDDH. **RELATÓRIO DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL – 2012**. Disponível em: <<http://www.iddh.org.br/v2/upload/282e25a4dac24e36cf84ac2f3be819b9.pdf>>. Acesso em: 02 de abril de 2014.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. Disponível em: <<http://ismercotur.org/pt-br/>> Acesso em 12 de maio de 2014.

_____. **DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA**. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia>>. Acesso em 02 de abril de 2014.

KLIKSBERG, Bernardo. **América Latina: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social**. Brasília: UNESCO, 2002.

LATINOBARÓMETRO. **Início**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 15 de abril de 2014.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os Tempos hipermodernos**. Cap. 2: Tempo contra tempo ou a sociedade hipermoderna. São Paulo: Barcarolla, 2004.

MALAMUD, Andrés. **Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience.** In LAURSEN, Finn. *Comparative regional integrations: theoretical perspectives.* Aldershot: Ashgate, 2003.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passino. **As teorias de integração regional e os Estados subnacionais (2002).** Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>> Acesso em: 10 de março de 2014.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. **Mercosul: a emergência de uma nova sociedade** (São Paulo: CEDEC) Relatório final de pesquisa para o CNPq-1ª Fase, 1999.

_____. **Globalização, Integração e o Estado.** São Paulo: Lua Nova, 2007.

_____. **O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional.** Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, 1995.

_____. **Nova visão das teorias de integração regional.** Um modelo para a América Latina. Dissertação de mestrado. São Paulo: UNESP, 2004.

MAINWARING, et al. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. Dados.** Rio de Janeiro v. 44 n.4, 2001.

MARRA, Teresinha Aparecida Mendes. **INTEGRAÇÃO LATINOAMERICANA E SUA INSERÇÃO NO MUNDO GLOBALIZADO.** Disponível em: <<http://seer.ucg.br/index.php/mosaico/article/viewDownloadInterstitial/584/468>> Acesso em: 25 de janeiro de 2014.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. **Políticas Sociais e Participação Social: A constituição de uma esfera pública regional no Mercosul.** Boletim de Economia e Política Internacional. IPEA. n. 05, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2612:catid=28&Itemid=23> Acesso em 30 de março de 2014.

MARTINS, José Renato Vieira; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. **MERCOSUL Social e Participativo: a ampliação da esfera pública regional.** In: CAETANO, Gerardo. *Mercosur 20 años.* CEFIR, 2011.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Sistemática de Solução de Controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos.** Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2006_1_4.pdf> Acesso em 08 de março de 2014.

MATLARY, J. H. 1994. **International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?** Bruxelas: Trabalho apresentado na 2nd ECSA – World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, 5 e 6 de maio.

MENEZES, Alfredo da Mota e FILHO, Pio Penna. **Integração regional: os blocos econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MERCOSUL (SITE OFICIAL). Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4002&site=1&channel=secretaria&eccion=3> Acesso em 05 de janeiro de 2014

MERCOCIDADES. **Informe da Secretária Executiva e da Secretária Técnica Permanente de Mercocidades Período 2012-2013**.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Para além do Estado: A Agência no Mercosul Social e Participativo**. Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 40 - 50, 1o sem. 2013.

MITRANY, David. **A paz e o desenvolvimento funcional da organização internacional**. In: BRAILLAND, P. (ed.). Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MITRANY, David. **The Functional Approach to World Organization**. In International Affairs, Vol. 24, Nr. 3, 1948.

MITRANY, David. **A working peace system**. Chicago: Quadrangle Books, 1943.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. 5. Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Isabella Santos de Albuquerque. **A cooperação internacional de política e desenvolvimento do governo alemão em parceria com os países da América Latina**. Universidade de Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira; SALGADO, Rodrigo Sousa. **Modelos de integração na América do Sul: do Mercosul à Unasul**. 3º Encontro Nacional ABRI, 2001.

OLIVEIRA, Marco Aurélio G. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTR, 2001.

OLIVEIRA, Marcos Guedes. **O Mercosul em busca de uma teoria de integração política**. In. **O lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. Marcos Costa Lima (Organizador). São Paulo: Cortez, 2001.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PASQUINO, Gianfranco. **Integração**. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. Dicionário de Política. 5. ed. Trad. Carmen C. Varrialle et. al. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PARLAMENTO DEL MERCOSUL. **Brasil decreta que institui Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo.** Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/586/1/parlasur/brasil_assina_decreto_que_institui_conselho_brasileiro_do_mercosul_social_e_participativo.html> Acesso em 02 de abril de 2014.

_____. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7006/1/parlasur/parlamento.html>> Acesso em: 05 de janeiro de 2014.

PEÑA, Félix. “**Concertación de Intereses, Efectividad de las Reglas de Juego y Calidad Institucional en el Mercosur**”. Programa de apoio e assessoria ao Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul. Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PEREIRA SILVA, Fabrício. **Democratização Supranacional? O caso do Mercosul.** Revista Orbis Latina, vol 1, 2011.

PINTO, Messias de Sá. **A Área de Livre Comércio das Américas e os interesses da União Européia na América Latina.** Tese de doutorado apresentada à Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Braga: 2004, 196p. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/866/2/Cap+I_1.1++1.2++1.3_.pdf> - Acesso em: 12 abr. 2011.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos.** São Paulo: LM&X, 2004.

PORRAS, José Ignacio. **Uma revisión crítica a la teoría de la integración regional.** In: Aspectos sociales de la integración. vol 2. Série Políticas Sociales N°14. Cepal, fevereiro 1997.

PORTO & FLORES Jr. **Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul,** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PRADO, Maria Ligia Coelho; SOARES, Gabriela Pellegrino; COLOMBO, Sylvia. **Reflexões sobre a Democracia na América Latina.** 1. ed. São Paulo: SENAC, 2007.

PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livreto_Mercosul_final.pdf> Acesso em: 11 de dezembro de 2013.

_____. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/comissao-de-coordenacao-de-ministros-de-assuntos-sociais-ccmas>> Acesso em: 11 de dezembro de 2013.

_____. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/conselho-brasileiro-do-mercosul-social-e-participativo>> Acesso em 11 de abril de 2013.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. **DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA DO SUL, 1946-1988**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_24/rbcs24_03.htm> Acesso em: 08 de março de 2014.

RANCIÈRE, Jacques. **El ódio a la democracia**. 1ª Ed, Buenos Aires: Amorrortu. 2006.

RAZAN, Eduardo Antônio Campos. **O Mercosul no século XXI: Combatendo assimetrias e ampliando o diálogo**. UFRS. Porto Alegre: 2011

REÁTEGUI, Félix (coordenador). **Justiça de transição: manual para a América Latina** – Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

REIS, M. M. **Mercosul, União Européia e Constituição – A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RIBEIRO, Jeancezar Ditzz de Souza. **A Democracia no MERCOSUL – O caso do Paraguai**. VI congresso de Relaciones Internacionales: La Plata, 2012

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SARFATI, Gilberto. **Teoria de relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHARPF, F. W. 1996. "Negative and positive integration in the political economy of European Welfare States". In MARKS, G.; SCHARPF, F. W.; SCHMITTER, P. C.; STREEK, W. (orgs.). Governance in the European Union. Thousand Oaks: Sage.

SCHWARTZMAN, Simon. **Coesão Social na América Latina: Bases para uma Nova Agenda Democrática**. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/corrucao.pdf>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SGPR. **MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO. XIV CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL**. Debates e propostas, 2012. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/publicacoes/xvcupulasocial-2012>>. Acesso em: 02 de abril de 2014.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Mercosul Social e Participativo**, 2008.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Mercosul Social e Participativo. Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania**, Brasília: Ibraes, 2007.

_____.Secretaria Geral da Presidência da República.**Mercosul Social e Participativo, Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania**, Brasília: Ibraes, 2010.

_____.Secretaria Geral da Presidência da República.**Mercosul Social e Participativo/ Integração Regional. Cúpula Social do Mercosul**. Disponível: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>> Acesso em 02 de abril de 2014.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Programa Mercosul Social e Participativo define ações para Presidência Pro Tempore Brasileira do Bloco**.<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/03/13-03-2012-programa-mercosul-social-e-participativo-define-aco-es-para-presidencia-pro-tempore-brasileira-do-bloco> Acesso em: 02 de abril de 2014.

_____.Secretaria Geral da Presidência da República.**Mercosul Social e Participativo**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/conselho-brasileiro-do-mercosul-social-e-participativo>>. Acesso em: 02 de abril de 2014.

SILVA, Celson. **Antecedentes históricos do processo de integração regional latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino**. In: SEITENFUS, Vera M.P.; de Boni, L.A. *Temas de Integração latino-americana*. Petrópolis: Vozes, 1990.

SOUSA, Fernando de. A democracia, face política da globalização?.**Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 49, n. 1, June2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 abr. 2013.

STUART, Ana Maria. **Integração regional e construção da democracia na América do Sul** In: FRATI, Mila (org) Curso de formação em política internacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

TOURAINÉ, Alain. **O Que é Democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira – Petrópolis. R.J: Vozes, 1996.

VARSKY, Hugo. **Somos Mercosur**. In: La dimension social do Mercosul, 2006.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de participación social em El Mercosur**. I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, 50 Años de FLACSO, Quito, 2007.

VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VITULLO, Gabriel E. **As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes.** *Opin. Publica*, Nov 2006, vol.12, n.2, p.348-377, 2006.

_____. **Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

VIGEVANI, Tullo. **Globalização e regionalização do Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração.** Cadernos CEDEC, São Paulo: Cedec, n. 53, 1996.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Mercosul: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoconômicas.** In LIMA, Marcos C (org.). *O Mercosul no Limiar do Século XXI.* São Paulo: Cortez, 2005: 27-41.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **A construção de um Mercosul Social.** Ponto e vírgula, 1: 90-104, 2007.

ANEXOS

Decreto Nº. 6594, de 6 de outubro de 2008

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

Art. 2º O Programa Mercosul Social e Participativo tem as seguintes finalidades:

I - divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL;

II - fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL;

III - encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL.

Art. 3º O Programa Mercosul Social e Participativo será coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores ou pelos substitutos por eles designados para esse fim.

§ 1º Participarão do Programa Mercosul Social e Participativo os órgãos e as entidades da administração pública federal, de acordo com suas competências, e as organizações da sociedade civil convidadas, nos termos e na forma definidos em portaria conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

§ 2º Fica permitida a requisição de informações, bem como a realização de estudos por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal para o desenvolvimento do Programa Mercosul Social e Participativo.

§ 3º Poderão ser requisitados, na forma da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal para o cumprimento das disposições deste Decreto.

Art. 4º Na execução do disposto neste Decreto, o Programa Mercosul Social e Participativo contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de outubro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Celso Luiz Nunes Amorim
Luiz Soares Dulci*