

Textos para Discussão N° 82

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social

Luiz A. Estrella Faria

Felipe S. Piñeiro

Porto Alegre, setembro de 2010



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: José Alfredo Parode



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Sônia Rejane Unikowski Teruchkin

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Roberto da Silva Wiltgen

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

www.fee.tche.br

Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social¹

Luiz A. Estrella Faria*

Economista da FEE e Professor da UFRGS.

Felipe S. Piñeiro**

Graduando em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista da FAPERGS.

RESUMO

A expansão da dimensão dos mercados nacionais, consubstanciada por meio da criação do Mercosul, tem desdobramentos na esfera política, afetando as diversas forças sociais existentes nos Estados-membros. Para atender a seus anseios de forma adequada, as instituições de integração devem ser capazes de trazer para o âmbito regional aqueles atores presentes nacionalmente, criando um pacto político representativo de seus interesses. Desse modo, é imprescindível a participação dos cidadãos dos mais diversos setores sociais como forma de ampliar sua representatividade no bloco. O objetivo da pesquisa é, portanto, analisar em que medida houve um aprofundamento da dimensão social e da participação democrática no Mercosul, notadamente na Comissão Parlamentar Conjunta e no Fórum Consultivo Econômico-Social, na última década, verificando até que ponto suas proposições foram acolhidas pelo Conselho do Mercado Comum e pelo Grupo Mercado Comum. Para tanto, foram verificados documentos primários do Mercosul, principalmente os emanados da Comissão Parlamentar Conjunta e do Fórum Consultivo Econômico-Social. O exame documental foi complementado, sempre que possível, pela utilização de fontes secundárias provenientes de livros e periódicos científicos. A partir da análise de tais fontes, percebeu-se que houve um sutil aumento da relevância dos órgãos estudados na tomada de decisões do Mercosul, sinalizando a existência de uma mudança gradual. Além disso, constatou-se que a Comissão Parlamentar Conjunta teve uma significância maior em relação ao Fórum Consultivo Econômico-Social, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. Com a transformação da Comissão Parlamentar Conjunta em Parlamento, espera-se que a dimensão parlamentar seja mais valorizada. No caso do Fórum Consultivo Econômico-Social, apesar de ter havido alguns avanços, a situação atual ainda está aquém do esperado, exigindo mudanças em sua relação com o restante da estrutura institucional do Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul; Comissão Parlamentar Conjunta; Fórum Consultivo Econômico-Social; democracia.

Classificação JEL: F15; F53; F59.

ABSTRACT

The expansion of national market dimension, materialized in the creation of MERCOSUR, has consequences on the political domain, affecting various social forces which exist in member states. In order to satisfy their wishes in a proper manner, the institutions of integration should be capable of bringing to regional field those actors nationally situated, creating a political engagement that represents their interests. In this sense, it is indispensable the participation of citizens as a way to amplify their representation in the bloc. The objective of the research is, thus, to analyze in what way there was a deepening of both social dimension and democratic participation in MERCOSUR, notably in the Joint Parliamentary Committee and in the Economic and Social Consultative Forum, in the last decade, verifying to what extent their propositions were accepted by the Common Market Council and by the Common Market Group. To do so, it has been verified primary documents from MERCOSUR, especially those originated in the Joint Parliamentary Committee and of the Economic and Social Consultative Forum. The documental exam was complemented, whenever possible, by the utilization of secondary sources derived from books and scientific periodicals. From the analysis of these

¹* E-mail: faria@fee.tche.br

** E-mail: fspineiro@gmail.com

¹Trabalho apresentado nas VI Jornadas Latinoamericanas de Relaciones Internacionales, Jujuy, Argentina, de 9 a 11 de setembro de 2009.

sources, it has been perceived that there was a subtle augment of relevance of the studied bodies in the decision making process of MERCOSUR. Besides that, it has been noticed that the Joint Parliamentary Committee had more significance in relation to the Economic and Social Consultative Forum, both in quantitative and qualitative terms. With the transformation of the Joint Parliamentary Committee in Parliament, it is expected that the parliamentary dimension of the bloc be more valued. In the case of the Economic and Social Consultative Forum, despite it had some advances, current situation is under the expectations, demanding changes in its relation with the whole institutional framework of MERCOSUR.

Key words: MERCOSUR; Joint Parliamentary Committee; Economic and Social Consultative Forum; democracy.

JEL classification: F15; F53; F59.

INTRODUÇÃO

O capitalismo, nos marcos da teoria da regulação, valeu-se de duas instâncias responsáveis por sua articulação e reprodução. A primeira seria o regime de acumulação, representado pela estrutura econômica da sociedade ou, em outras palavras, a articulação entre produção, consumo e investimento em um determinado paradigma tecnológico. Já a segunda, que nos interessa aqui diretamente, é o modo de regulação, formado pelo conjunto de instituições responsável pela estabilidade de determinado sistema. Desde seus primórdios, tais instâncias foram sofrendo alterações à medida que o sistema capitalista se desenvolveu em suas dimensões espaciais e temporais.

Atualmente, conforme argumenta Faria (2004, p.36), vivemos um momento de expansão da dimensão espacial, que se materializa, dentre outras situações, no processo de integração do Cone Sul com a formação do Mercosul. Essa nova realidade espacial das economias capitalistas gera o deslocamento do regime de acumulação para o âmbito regional. A transformação do modo de regulação, por sua vez, cobra a construção de novas instituições, as quais são de suma importância para dar estabilidade e suporte a tal dinâmica, permitindo a passagem de um desenvolvimento centrado na escala nacional para a regional.

Similarmente ao que ocorre nos Estados, a construção da integração faz necessária a existência de um pacto político entre os governos nacionais e suas populações (Caetano, 2004, p.7), legitimando o Bloco e tornando o cidadão partícipe desse processo. Dessa forma, as instituições devem promover, em seu bojo, a participação do Executivo e do Judiciário, mas também dos parlamentos, na qualidade de representantes dos cidadãos de cada Estado-membro do bloco, e também da sociedade civil, como forma de ampliar a dimensão social da integração.

No Mercosul, os parlamentos nacionais foram contemplados com a incorporação da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) à estrutura organizacional, em 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto (POP), vindo a transformar-se em Parlamento do Mercosul (Parlasul) no ano de 2006. Já, no que respeita à sociedade civil, foi criado, também pelo POP, o Fórum Consultivo Econômico

Social (FCES), órgão que permite a participação direta de entidades que representem os interesses de trabalhadores, empresas e demais organizações socioeconômicas.

Mesmo após a criação de tais instituições, na segunda metade da década de 90, diversos analistas atentaram para a persistência de um déficit democrático na integração tendo raízes no funcionamento aquém do esperado da CPC e do FCES. Uma explicação para seu baixo desempenho seria a juventude dessas instituições, que ainda precisariam de um determinado tempo de consolidação. Ademais, no caso da CPC, a baixa prioridade dada ao órgão em relação a outras instituições e o pouco conhecimento dos parlamentares acerca de seu funcionamento contribuíram para sua debilidade. No caso do FCES, as divergências, a pouca capacidade de aglutinar a sociedade de forma ampla e as restrições financeiras dos participantes ante a baixa perspectiva de ganhos de curto prazo, visto que o FCES não tem orçamento próprio, frearam o órgão (Mariano, 2001, caps. 5 e 7).

Na virada do milênio, o Mercosul enfrentou a pior crise desde sua criação. A desvalorização do real em 1999 e a crise argentina de 2001 rebaixaram, em 2002, a corrente de comércio intra-Mercosul para níveis próximos aos de 1993², pondo em xeque os avanços comerciais na região, área em que a convergência havia sido mais significativa.

Diante de tais reveses e da necessidade de manter um certo dinamismo no Bloco, parecia ser útil aos governos nacionais lançar mão de iniciativas em áreas que cobrissem outros aspectos que não o comercial. Somado a isso, a ascensão, a partir de 2003, de governos de esquerda, mais orientados a um projeto de integração regional, trouxe a esperança de avanços significativos no Mercosul, principalmente no âmbito social da integração.

A expectativa, nesse sentido, estava voltada não apenas à criação de novas instituições, mas, principalmente, ao fortalecimento das já existentes, pois, como afirma Torrent apud Veiga (2003, p.9), a credibilidade dos órgãos da integração depende de quão relevantes eles são para a tomada de decisões em determinado âmbito, não tendo relação direta com sua quantidade.

Para que as instituições do Bloco pudessem incrementar sua credibilidade e contribuir para a consolidação da democracia na região, seria preciso um aprofundamento dos órgãos já existentes voltados ao social, de modo a haver uma ampliação de suas competências ou, ao menos, o cumprimento de suas funções, conforme estabelecido no POP e nos regulamentos internos, da forma mais ampla possível.

Uma das principais formas por meio da qual a CPC e o FCES se manifestaram ao longo da década é pela emissão de recomendações ao Conselho do Mercado Comum (CMC) e ao Grupo Mercado Comum (GMC), respectivamente. Portanto, observar a maneira como tais documentos são acolhidos nessas outras instâncias do Mercosul seria uma maneira adequada para auferir a participação da CPC e do FCES na integração.

O objetivo do artigo, nesse sentido, é analisar em que medida houve um aprofundamento da dimensão social e da participação democrática, notadamente da CPC e do FCES, verificando até que ponto as Decisões e Resoluções implementadas pelo CMC e pelo GMC, respectivamente, acolhem as proposições dessas instâncias.

² Dados disponíveis em <http://www.cei.gov.ar/estadisticas/mercosur/cuadro11.xls>

Para tanto, foram consultados, além de fontes secundárias, documentos originados no seio da estrutura institucional do Bloco, abrangendo a CPC, o FCES, mas também as atas e demais documentos emitidos pelo CMC e pelo GMC, além dos textos básicos do Mercosul. Inicialmente, abordaremos a CPC, para, depois, partir à análise do FCES.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA

A incorporação da CPC na estrutura institucional do Mercosul ocorreu com o POP, em 1994. No artigo 25, explicitam-se suas funções, que são: (1) acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-partes, para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul; (2) coadjuvar na harmonização das legislações; e (3) examinar temas conforme solicitação do CMC.

O POP dotou a CPC de funções genéricas, talvez com o intuito de permitir uma possível reforma na estrutura do órgão sem alterar o disposto em 1994, sendo difícil perceber, na prática, qual seria o papel da CPC. Em seu Regulamento, elaborado em 1997, são esclarecidas suas atribuições e, dentre as principais, constam desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do Mercosul; solicitar aos órgãos institucionais do Bloco informações a respeito da evolução do processo de integração; emitir recomendações e declarações sobre a condução do processo de integração e da formação do Mercado Comum, e sobre Decisões, Resoluções, Diretivas e Propostas; acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul.

A maneira mais objetiva encontrada para avaliar o peso da CPC na estrutura da integração foi por meio da análise de seus documentos, e, em especial, de suas Recomendações, e da forma como elas foram acolhidas pelo CMC. Pode-se, portanto, dividir a pesquisa em dois momentos. No primeiro, foram avaliados a CPC e seus atos, levando-se em conta a quantidade e a profundidade das Recomendações, bem como a pertinência dos temas para os cidadãos e sua relevância e concatenação com a evolução geral do Mercosul.

No segundo momento, será analisada a relevância dessas Recomendações para os trabalhos do CMC e do GMC, órgãos decisórios para os quais foram direcionados tais documentos. No artigo 26 do POP, consta que a CPC encaminharia, por meio do GMC, Recomendações ao CMC. Na prática, o que se observou é que, muitas vezes, o CMC remetia a manifestação da CPC ao GMC, fazendo com que ambos fossem responsáveis por dar um destino adequado às manifestações da CPC.

Cabe destacar que, muitas vezes, o CMC não emitiu uma Decisão específica tratando de determinada Recomendação, mas fez constar nas atas de suas reuniões o encaminhamento que pretendia dar às demandas da CPC, o que consideramos uma influência da CPC nos trabalhos da CMC.

A CPC, em termos de quantidade de Recomendações, manteve uma média razoável para um órgão consultivo, 19,57 por ano. Apenas em 2001 e 2006, houve números significativamente abaixo da média, em função, respectivamente, da crise econômica e da política na Argentina e do foco nos trabalhos para a criação do Parlasul.

Para facilitar o entendimento, as Recomendações foram divididas em 10 temas por ano, desde 2000 até 2006.³ Levando-se em conta todo o período estudado e o número de Recomendações, os temas que estiveram presentes constantemente na pauta foram Agricultura e Meio Ambiente; Assuntos Laborais, Emprego, Seguridade Social, Desenvolvimento Humano e Gênero; Assuntos Aduaneiros, Tarifários, Financeiros e de Coordenação de Políticas Macroeconômicas, de Políticas Fiscais e Monetárias; e Assuntos Institucionais, Culturais e Educacionais e Direito da Integração.

As Recomendações sobre Agricultura e Meio Ambiente concentraram-se nos anos 2000, 2003 e 2005, sendo clara a predominância do segundo subtema sobre o primeiro. Das 17 Recomendações sobre tal tema, somente quatro versam sobre Agricultura. Tal setor corresponde a uma parcela importante do PIB dos países-membros do Mercosul, além de empregar parte significativa da população, necessitando de uma atenção mais ativa num órgão como a CPC. Nas poucas referências a esse tema, as discussões trataram da política agrícola comum e da tarifa externa comum.. Não foram discutidos os impactos e os ajustes necessários a serem feitos a partir da maior integração dos mercados agrícolas, assunto que interesse à CPC, visto que afeta diretamente o cotidiano dos povos dos países-membros do Bloco. Já o Meio Ambiente teve tratamento amplo, de modo a articular GMC, CMC e o Subgrupo de Trabalho nº.6 (Meio Ambiente) em questões como gestão dos recursos hídricos e preservação da flora e da fauna.

As Recomendações sobre Assuntos Laborais, Emprego, Seguridade Social, Desenvolvimento Humano e Gênero, por sua vez, concentram-se, nos anos 2000, 2004 e 2005, tratando principalmente da proteção aos menores, da assistência humanitária e das questões de gênero. Destacou-se também a preocupação com a saúde em 2005, ano em que cinco Recomendações trataram desse tópico, abordando o tabagismo e a política de medicamentos regional.

Ainda nesse tema, uma lacuna grave foi a falta de iniciativa e visão de longo prazo a respeito de assuntos laborais. O assunto somente começou a ser tratado no âmbito da CPC em 2005, de modo reativo, seis meses depois de o CMC ter criado o Grupo de Alto Nível para elaborar uma “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”. Diante disso, percebe-se que a CPC não atuou nesse subtema de modo conjunto com os demais órgãos nacionais e regionais para criar uma agenda, mas, pelo contrário, acatou-a de maneira pronta, sem condições de influenciar sobremaneira no processo.

O tema Assuntos Aduaneiros, Tarifários, Financeiros e de Coordenação de Políticas Macroeconômicas, de Políticas Fiscais e Monetárias teve um tratamento adequado, não possuindo Recomendações apenas no ano da transição para o Parlasul. Houve apenas um desequilíbrio com oito e 12 Recomendações nos anos de 2000 e 2002. No ano 2000, parte delas tratou da tarifa externa comum e de tarifas de modo geral, assunto que esteve na pauta do Bloco como um todo, nessa época.

Face à desvalorização da moeda brasileira, aos sucessivos choques que afetaram diversos países emergentes nos anos de 1997 e 1998 e, principalmente, diante da deterioração da situação

³ Tentou-se seguir a divisão estabelecida no Regulamento Interno da CPC de 1997, embora saibamos que o órgão pôde, mais tarde, criar ou modificar as subcomissões originais. Porém, no presente artigo, os temas turismo e relações externas foram isolados, em virtude de sua singularidade e do significativo número de Recomendações a seu respeito.

externa do país com sua dívida impagável, o Governo argentino teve de tomar medidas para estimular o crescimento econômico, que teve valores negativos a partir de 1999 até 2002. Uma delas foi reduzir a tarifa para bens de capital provenientes de países não pertencentes ao Mercosul (Kume e Piani, 2005, p. 16). Embora tal medida tenha sido tomada apenas em março de 2001, é possível perceber movimentos nesse sentido já no ano 2000. Na CPC, isso ficou notório através da Recomendação 04/00, que trata da modificação da tarifa externa comum para certas cadeias produtivas, de forma genérica, mas dando sinais do que seria feito mais adiante.

Quanto à tarifa externa comum, a Recomendação 15/00 veio tratar da questão. No documento, pediu-se a elevação da tarifa externa comum para calçados, têxteis e produtos agroindustriais para 35%. Tal Recomendação veio ao encontro principalmente dos interesses brasileiros e argentinos, já que ambos os países possuem um setor calçadista consolidado, mas que enfrenta forte competição internacional. A Argentina, especificamente, possuía, desde 1998, um regime de salvaguardas que estabelecia quotas para os países exportadores de calçados de fora do Mercosul. Entretanto a Organização Mundial do Comércio condenou tal prática, levando o País a suspender tal medida e a pressionar pelo aumento da tarifa externa comum para evitar uma entrada maior de produtos estrangeiros (Kume et al., 2001, p.171).

Por fim, cabe destacar os Assuntos Institucionais, Culturais e Educacionais e Direito da Integração, que tiveram destaque nos anos de 2002, 2003 e 2004. Embora diversos tópicos tenham sido abordados, é possível destacar os mais frequentes e de maior relevância. As Recomendações 02/02, 06/03, 09/03, 21/02 e 11/04 trataram de temas relativos à educação. As duas primeiras recomendaram a obrigatoriedade do ensino dos idiomas espanhol e português nos quadros escolares (o que consta no Programa de trabalho 2004-2006 do Mercosul), e a terceira tratou de sua obrigatoriedade nas empresas aéreas que atuam na região. Já a Recomendação 21/02 propõe que os Executivos do Mercosul atuem para assessorar os trabalhos realizados pela UNESCO e pelo Parlatino, a fim de elaborar um Plano de Educação para o Desenvolvimento e a Integração da América Latina. A Recomendação 11/04, por sua vez, sugere que se formem grupos de trabalho para redigir textos escolares desde a perspectiva da integração, de modo a afirmar os laços históricos comuns que unem os países-membros do Bloco, criando um sentimento de pertencer a algo comum (“nosotros”).

Outra Recomendação interessante de ser observada é a 01/02, que propõe que seja criado um Observatório Social do Mercosul, para elaborar políticas públicas regionais em temas como exclusão social, saúde, educação e migração e uma Agência Regional de Estatística, para auxiliar na elaboração das políticas anteriormente mencionadas.

Mais tarde, o CMC, em sua Decisão 26/03, aprovou o Programa de Trabalho 2004-2006, em que se estabelece a necessidade de desenvolver estruturas de articulação dos centros de investigação social dos Estados-partes, para refletir sobre temas sociais. Tal projeto ganhou contornos mais definidos com a Decisão 19/06, quando o CMC encomendou, à Comissão de Representantes Permanentes, a elaboração de uma proposta para a criação do Instituto Social do Mercosul; com a Decisão 03/07, que criou o ISM; e, finalmente, com a Decisão 37/08, que aprovou a Estrutura do ISM.

Em nenhuma das referidas Decisões, foi mencionada a Recomendação da CPC de 2002, mas, se julgarmos que, apenas um ano depois, o CMC delineou um Programa de Trabalho contendo,

na área social, linhas de ação semelhantes àquelas da Recomendação 01/02 sobre o Observatório Social do Mercosul, infere-se que a CPC contribuiu, de certo modo, na conformação do que veio a ser o Instituto Social do Mercosul.⁴

O diálogo entre CMC e CPC, considerado insuficiente durante a década de 90, foi tratado diversas vezes ao longo do período analisado. Na Recomendação 15/02, a CPC sugeriu sua participação nas reuniões do CMC, para tomar conhecimento do estado das negociações do Mercosul com outros países e blocos. Mais tarde, na Recomendação 11/03, a CPC propôs que fosse feito um acordo interinstitucional, a fim de que o CMC assumisse o compromisso de consultar a CPC nas matérias que requeressem aprovação legislativa para sua incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes. Por seu turno, a CPC comprometer-se-ia a trabalhar dentro do escopo de cada Seção Nacional para internalizar a normativa Mercosul. Atendendo ao exposto na Recomendação 11/03, surgiu o Acordo Interinstitucional CMC-CPC, de setembro de 2003. Dessa forma, uma vez que receba um parecer favorável da CPC, a norma seria internalizada mais facilmente pelos parlamentos nacionais. Ainda sobre o tema de internalização de normas, a CPC produziu mais cinco Recomendações, visando ao tratamento específico do tema (32/02, 13/03, 15/03, 02/04, 27/04).⁵

O maior acercamento entre o CMC e a CPC possibilitou a união de esforços para formar o Parlasul, a realização mais importante da década no âmbito parlamentar. Primeiramente, com a Recomendação 15/02, foi proposta a participação da CPC nas reuniões do CMC, para que aquela tomasse conhecimento das negociações de maneira direta, tendo, assim, também uma maior possibilidade de influenciar no andamento do Bloco. Depois, na Recomendação 11/03, a CPC indicou que fosse feito um acordo interinstitucional entre os dois órgãos, em virtude do qual o CMC se comprometeria a consultar a CPC em matérias que precisassem de aprovação legislativa. Em contrapartida, a CPC se comprometeria a impulsionar, por intermédio de suas Seções Nacionais, a internalização da normativa Mercosul. Esse acordo foi assinado ainda em outubro de 2003, quando da realização da IV Reunião Extraordinária do CMC.

Além disso, em tal acordo, a CPC manifestou-se sobre a criação de um Parlamento regional, aproveitando o momento por que passava o Bloco. Em junho de 2003, ocorrera a primeira reunião de trabalho entre Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, momento em que o otimismo sobre uma retomada da integração em alto nível era grande. Falava-se em superar a retórica e realizar grandes avanços concretos. A política externa brasileira, especificamente, parecia disposta a dar ênfase especial ao Mercosul, valorizando não apenas seu aspecto econômico-comercial, mas também político-social. No bojo de toda essa euforia, Lula defendeu a criação de um Parlamento, tido por ele como fundamental para o sucesso da integração. O Brasil redigiu o Programa para a consolidação da União Aduaneira e para o lançamento do Mercado Comum “Objetivo 2006”, a fim de formalizar tal pensamento. Nele, o País mostra-se disposto a fortalecer a CPC, de modo a conferir ao órgão um

⁴ É possível que houvesse alguma menção à CPC nas atas da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), contudo não há, no *site* da RMADS (www.mercosur-social.org) ou na Base de Dados Documental da Secretaria do Mercosul (www.mercosur.int), tal documentação para anos anteriores a 2005, inviabilizando tal investigação.

⁵ Em estudo feito pela Secretaria da CPC, do total de 80 normas do Mercosul aprovadas regionalmente desde 1991, apenas 26% foram aprovadas pelos Parlamentos dos quatro países (Seminário sobre internalização de normas Mercosul, setembro de 2004).

papel de maior destaque e de maior participação efetiva na estrutura decisória do Mercosul, estabelecendo, ainda, como objetivo último, a criação do Parlasul.

Vale lembrar que a ideia de criar um Parlamento regional não é nova. Já no Documento Final da II Reunião Parlamentária do Mercosul, os parlamentares, ademais de criar a CPC, manifestam a decisão política de criar o ora denominado “Parlamento do Mercado Comum do Sul”, para avançar nas metas de integração. Também no Regulamento da CPC de 1991, em seu preâmbulo, menciona-se que o estabelecimento desta tem, dentre outros, o propósito “[...] fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, com vistas à futura instalação do Parlamento do MERCOSUL”. No artigo 3 do Regulamento da CPC de 1997, nos termos do Protocolo de Ouro Preto, tal atribuição aparece novamente: “Suas atribuições (da Comissão) serão: [...] b) desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do MERCOSUL”.

Em 1999, começaram ações concretas com vistas à criação do Parlamento, que deixou de ser somente um objetivo de longo prazo para afetar, efetivamente, a agenda do órgão. Em dezembro desse ano, foi emitida, na XIV Reunião Plenária da CPC, a Disposição 14/99, referente à Institucionalização do Parlamento do Mercosul, que dispunha que seriam iniciados os estudos e trabalhos para o estabelecimento do Parlasul, contendo uma agenda para atingir tal objetivo.

Finalmente, com a Disposição 10/00, foi aprovada a Agenda de Institucionalização do Parlasul, em que são propostas três fases. A primeira foi chamada de “Vontade Política”, quando se determinaria a agenda cronológica; a segunda, de “Mecanismos de Transição”, momento em que, fundamentalmente, seriam feitos seminários para discutir a mudança institucional e seria determinada a participação da CPC e dos demais órgãos do Mercosul na criação do Parlasul; e a terceira, de “Marco Político e Legal”, quando seria modificado o Protocolo de Ouro Preto e criado, efetivamente, o Parlasul. Nessa terceira etapa, o Parlasul teria três funções: parlamentar, de representação dos Congressos e do povo dos Estados-membros; legislativa comunitária, de criação de um Direito Comunitário; e consultiva, a respeito de diversos temas pertinentes à integração. Como se pode notar pela Agenda, os parlamentares defendiam a criação de um Parlamento supranacional, capaz de legislar e criar um Direito Comunitário, logo da implantação do Parlasul.

Ainda na Disposição 10/00, figuram como anexos projetos de modificação do Protocolo de Ouro Preto, que, mesmo que não contassem com o respaldo de todos os parlamentares ou dos Estados-membros, representavam a percepção e as propostas que circulavam à época. Os parlamentares tinham a intenção não apenas de criar um Parlamento, e, sim, de reproduzir, com certas alterações, a estrutura dos três poderes nacionais (executivo, legislativo e judiciário) no âmbito da integração, inspirando-se abertamente no modelo europeu. Assim, o Parlamento teria funções colegislativas, junto com o CMC, e as normas aprovadas naquele órgão não necessitariam aprovação dos Estados-membros, tendo aplicabilidade direta e imediata. Seria criado, além disso, um Tribunal de Justiça permanente, em substituição ao Tribunal Arbitral. A figura do Defensor do Povo, famosa na União Europeia, também estaria presente, tendo a seu cargo a defesa dos direitos humanos dos povos do Mercosul.

Entretanto tal projeto não prosperou. Politicamente, uma mudança da magnitude desejada por parte da CPC constituir-se-ia inviável a médio prazo, pois seria impossível acomodar os interesses nem sempre convergentes dos quatro países-membros para modificar, de forma ampla, as bases institucionais da integração num espaço de tempo relativamente curto. O princípio da

gradualidade, constante no Tratado de Assunção, deu a noção da velocidade com que se processariam as mudanças no Bloco. Estas deveriam ser feitas, quando necessário, paulatinamente, sem sobressaltos nem grandes renovações, e era justamente isso que os parlamentares estavam pedindo com o projeto.

Um pouco mais tarde, as posições argentina e brasileira começaram a se cristalizar, tornando-se também mais adequadas à realidade e ao que era possível de ser operado. Em documento anexo à Disposição 35/00, a seção argentina da CPC apresentou duas propostas sobre uma agenda para a instalação do Parlasul. Os parlamentares argentinos deixaram clara sua posição favorável à constituição de um Parlamento supranacional, como objetivo final a ser concretizado na terceira etapa, como consta na Disposição 10/00. Tal objetivo seria, segundo eles, ambicioso, mas possível de ser atingido, caso houvesse interesse por parte dos atores do processo. O avanço dar-se-ia com a discussão, no âmbito interno de cada país, entre presidentes das seções nacionais do CPC, presidentes de cada parlamento e líderes dos partidos políticos. A Argentina, com esse movimento, definiu sua postura a respeito da reforma da dimensão parlamentar da integração, ao mesmo tempo em que pediu um posicionamento claro dos demais países.

Entre 2001 e 2002, foram discutidos aspectos relativos à modificação do cronograma de institucionalização previsto anteriormente, bem como a criação de um Comitê *ad hoc* para a Institucionalização do Parlamento do Mercosul, vontade referida novamente na Recomendação 25/02 e concretizada pela Decisão 25/02 do CMC. A seção brasileira, por sua vez, manifestou-se formalmente, de forma pormenorizada e abrangente, acerca do tema em 2003, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva. No documento “Uma agenda para a criação do Parlamento do MERCOSUL”, a representação brasileira traçou um breve panorama sobre a evolução do projeto de criar um Parlamento para o Mercosul. Reiterou-se que a participação parlamentar na integração seria de fundamental importância, já que possibilitaria uma maior representatividade das demandas dos povos. Apontou-se que a mera vontade política não bastava para criar um parlamento, porém não se fez nenhuma referência cronológica sobre quando deveria ser conferida a condição de supranacional a esse Parlamento, sem discordar abertamente da Argentina, mas também não se comprometendo com a supranacionalidade a médio prazo, conforme vinha sendo defendido em reuniões anteriores da CPC.

Logo em 2003, já estava pronto o Anteprojeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, formado pela síntese das propostas argentinas e brasileiras. Dando continuidade aos trabalhos, pela Decisão 49/04, o CMC investiu a CPC do papel de comissão preparatória para realizar as ações necessárias para a instalação do Parlasul, o que, na prática, já vinha acontecendo, mas, ao menos, deixa claro a função central que teve a CPC nesse aspecto. No ano seguinte, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul por meio da Decisão 23/05, síntese dos esforços dos parlamentares da CPC e base para uma nova fase na dimensão parlamentar regional.

Para finalizar, cabe tecer alguns comentários gerais baseados na observação holística da atuação da CPC e de sua relação com as demais instituições do Bloco. A abordagem dada pelo CMC e pelo GMC aos trabalhos do CPC foi uniforme, facilitando a análise, o que, conforme veremos adiante, não ocorreu com o FCES. Na grande maioria dos casos, o CMC recebia as Recomendações da CPC e examinava-as. Se fosse capaz de dar um destino adequado às demandas, ele respondia-as, detalhando o que foi feito ou o que poderia ser feito a seu respeito, justificando suas razões. Por

vezes, o CMC solicitou a manifestação dos órgãos auxiliares ou periféricos do Mercosul, hierarquicamente subordinados aos decisórios, tratando de assuntos específicos mais detalhadamente e sendo capazes de dar um encaminhamento mais embasado e satisfatório às Recomendações. Em outros momentos, o CMC instruiu o GMC a dar um seguimento pertinente às Recomendações. O GMC, então, procedia de modo semelhante ao CMC, respondendo os documentos e encaminhando-os, quando possível, aos órgãos auxiliares.

Dentre tais órgãos, foram consultados os Subgrupos de Trabalho (SGTs), as Reuniões de Ministros, o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), a Reunião de Altas Autoridades na área de Direitos Humanos (RADDHH), os Grupos, as Reuniões especializadas, a Reunião Técnica de Incorporação Normativa (RTIN) e os Comitês Técnicos (CTs).

Uma crítica que pode ser feita aqui relativamente ao acesso aos documentos é que as Recomendações, uma vez encaminhadas para os ora denominados órgãos auxiliares, muitas vezes não eram mais referenciadas nos documentos oficiais do Mercosul ou, se eram, não se encontravam facilmente à disposição da população através do principal meio de divulgação da normativa Mercosul, o *site* oficial do Bloco.

Não obstante as críticas apresentadas, nota-se que a amplitude dos assuntos referidos nas Recomendações da CPC foi vasta, abrangendo tarifas aduaneiras, incentivos ao comércio intrazona, política externa conjunta do Mercosul, direitos da mulher, direitos da criança, direitos humanos, aspectos fitossanitários, meio ambiente, infraestrutura, cultura, saúde, aprofundamento da coordenação macroeconômica, questões jurídicas e sociais, turismo, educação, instituições regionais do Bloco e transportes. Percebe-se, portanto, que os parlamentos dos respectivos Estados-partes cumpriram seu papel no que tange ao endereçamento de questões das mais diversas áreas.

Ademais, para ser capaz de dar uma resposta satisfatória às Recomendações da CPC, o CMC e o GMC tiveram de movimentar praticamente todo o arcabouço institucional de fóruns e órgãos criados no âmbito da organização regional, demonstrando que os principais órgãos decisórios do Mercosul deram certa importância formal aos trabalhos da CPC, respondendo às suas Recomendações sistematicamente.

Apesar disso, a atenção dada aos documentos emanados da CPC não se traduziu na sua maior implementação e no seu uso, de forma a iniciar debates e a balizar normativas no plano regional, à exceção, principalmente, daqueles que trataram da criação do Parlasul, momento em que a CPC teve, de fato, decisiva responsabilidade. Geneyro chega a uma conclusão muito semelhante à encontrada aqui:

[...] las atribuciones conferidas a la CPC, básicamente en el Protocolo de Ouro Preto, demuestran que el órgano parlamentario carece de competencias legislativas, de consulta previa obligatoria o de control sobre el resto de los órganos del Mercosur. En consecuencia, la CPC tiene una presencia política importante, legitimante en términos formales, pero sin atribuciones específicas que le permitan desempeñar un papel activo en el proceso de toma de decisiones de la estructura institucional del Tratado (Geneyro, 2003, p.198).

Mesmo que não seja o foco principal do artigo fazer uma análise da CPC na década de 90, cabe mencionar a conclusão de Vigevani *et al* (2001), em relação à influência de seus documentos em tal período. Comparando o órgão temporalmente, nota-se uma pequena alteração nos resultados encontrados, evidenciando sua baixa evolução na participação no Bloco:

Ao longo do período de transição, de 1991 a 1994, a Comissão realizou algumas reuniões, formulou Recomendações e Resoluções, mas com resultados escassos. Suas propostas pouco refletiram o conjunto das preocupações da sociedade [...]. Nenhum fato ou decisão relevante ocorrido no Mercosul na década de noventa contou com a participação dos representantes dos legislativos. Isto é, a Comissão Parlamentar Conjunta não influenciou decisivamente nenhuma negociação, ou foi origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e consolidação da integração. Na maior parte das vezes, a Comissão Parlamentar Conjunta esteve preocupada com os aspectos econômicos do processo sendo suas propostas sempre muito amplas ou então complementares ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias do Mercosul (Vigevani, 2001, p.207).

Se antes, conforme argumentam os autores, as propostas da CPC não refletiam os anseios da sociedade e tiveram repercussão praticamente nula, atualmente é possível dizer que os temas vêm recebendo um tratamento mais adequado, com Recomendações mais detalhadas e de interesse mais próximo da população. O relacionamento com as demais instituições do Mercosul, principalmente com o CMC, foi mais estreito, com contatos esporádicos com os órgãos periféricos, contribuindo para uma melhor articulação no tratamento de assuntos comuns.

A ligação das Recomendações com as Decisões e Resoluções mostrou ser indireta, não existindo, na maioria desses dois tipos de normativas, indícios que remetessem às Recomendações. Diante disso, conclui-se que os órgãos decisórios do Mercosul comentaram e analisaram as Recomendações, fazendo-as circular pelas instituições da integração, de forma a cumprir os critérios formais de participação parlamentar, mas não as deixaram penetrar nas principais decisões políticas regionais, área em que se constatou haver a preponderância dos Executivos nacionais.

Em certos momentos, a CPC teve, sim, alguma participação, embora tais ocasiões tenham sido pontuais e restritas. O processo decisório na organização envolve a apreciação do material de diversos órgãos por parte das autoridades do CMC e do GMC. Parte das discussões passaram a constar nos documentos divulgados, como Atas, Decisões e Resoluções. Contudo, entre o que foi debatido e o que consta nos documentos finais, há uma discrepância considerável de informações, sendo impossível saber de que forma são ponderadas as Recomendações da CPC nas reuniões dos dois órgãos. O único meio viável de verificar a influência do órgão parlamentar, desse modo, é através da análise de documentos finais. Nestes, não se percebe correlação estreita entre os trabalhos de um órgão e de outro, o que nos leva a inferir que, no processo de tomada de decisões, a CPC teve papel marginal. Talvez os documentos da CPC somados aos de outros órgãos tenham contribuído para exercer pressão sobre os órgãos decisórios do Bloco, mas a confirmação de tal hipótese exigiria um esforço de pesquisa documental de maior amplitude do que o realizado aqui.

Diante dos dados analisados, o que se pôde verificar, de fato, é que, se o peso da CPC para o andamento geral da integração e para a atuação da CMC e do GMC não foi inteiramente adequado aos fins para os quais o órgão foi criado, isso não teve conexão com a forma pela qual foram acolhidos e analisados seus documentos. Suas limitações, no período aqui compreendido, deram-se mais em função de sua inserção institucional no bloco e de suas características estruturais.

O fato de a CPC ter um caráter consultivo é, obviamente, um elemento que limitou sua atuação. Porém, diante das reticências dos governos em ver diminuído seu controle sobre a integração, negando-se a dar poderes autônomos ao poder legislativo, para que a dimensão parlamentar do Mercosul tenha um papel real significativo, é preciso que sejam feitos ajustes na competência consultiva. Um mecanismo eficiente seria a consulta obrigatória e formal quanto a Decisões do CMC que tratassem de assuntos de atribuição da CPC. Tal consulta seria obrigatória,

por não ser possível a elaboração de uma Decisão sem uma Recomendação específica a seu respeito. E, ademais, seria também formal, para que estivesse à disposição dos cidadãos do Mercosul nos principais meios de comunicação da organização em conjunto com as normativas da CMC.⁶

Outro fator que fez com que a CPC não pudesse desenvolver seus trabalhos de forma adequada é a falta de publicidade do órgão e o desconhecimento por parte da população do que foi a CPC e do que significa a criação do Parlamento. Esse tópico é especialmente importante no caso do Brasil, onde a opinião pública vem sistematicamente recebendo escassa informação sobre o Mercosul, tendo em vista a má vontade predominante nos meios de comunicação em relação ao tema da integração sul-americana e a noção errônea de que a integração é um tema de política externa reservada aos Executivos.

A ausência de conhecimento acerca da dimensão parlamentar da integração fez com que houvesse um enfraquecimento do poder da própria CPC, na medida em que os Executivos nacionais sabiam que as populações e as associações que a representam fariam pouca pressão para que as instâncias decisórias do Bloco reservassem ao órgão um papel mais significativo.

Dessa forma, os próprios parlamentares davam mais atenção ao ambiente nacional em detrimento do regional, já que, naquele a necessidade de prestar contas, a possibilidade de serem fiscalizados pelos seus atos e a possibilidade de serem responsabilizados era muito maior. Em outras palavras, a *accountability* existente no processo integracionista do Mercosul foi precária ao longo da década, levando os parlamentares a dedicar mais tempo ao que acontecia internamente em seus Estados e prejudicando a qualidade da democracia na integração.

Um dos avanços do Parlasul é justamente a eleição direta de parlamentares que atuarão exclusivamente no âmbito regional. A tendência, com isso, é de haver um maior conhecimento por parte do eleitor sobre as instituições do Mercosul, bem como um maior acompanhamento pela sociedade da trajetória do órgão. Os deputados eleitos terão como foco exclusivo o Bloco, dotando os trabalhos do órgão de maior qualidade e profundidade e, provavelmente, contribuindo para que o Parlasul tenha maior peso do que teve a CPC.

FÓRUM CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL

Desde o início do processo integracionista, percebeu-se a falta de instâncias que servissem de canal de comunicação da sociedade no Mercosul. A CPC já havia sido criada, em 1991, conforme se disse anteriormente, mas ainda se falava na necessidade de uma participação direta dos povos na construção da integração, já que o deslocamento de aspectos regulatórios e institucionais para níveis regionais tendia a afastar o cidadão da proximidade das decisões políticas.

Surgiu de tal demanda o FCES, em 1994, através do Protocolo de Ouro Preto, que, em seu artigo 28, diz que o órgão será o representante dos setores econômicos e sociais do Bloco. No Regimento Interno do FCES, é estabelecida a autonomia de cada Seção Nacional para definir a

⁶ A necessidade da formalidade na consulta existe, pois, do contrário, as recomendações da CPC não viriam a público, sendo discutidas apenas entre os parlamentares e o poder executivo, contribuindo, em menor medida, para a democratização da integração e para o controle dos atos do executivo por parte do povo.

composição dos delegados atuantes no Plenário do Foro, órgão superior do FCES, desde que respeitada a paridade entre trabalhadores e empresários. No caso da Seção Brasileira, ficou expresso em seu Regimento Interno que a delegação brasileira será composta por organizações empresariais e de entidades de trabalhadores, consumidores e outras organizações não governamentais diversas das anteriores.⁷ Por meio da lista elaborada por Sanchez (2005, p.36-42), fica claro que o modelo descrito acima se aplica para as seções dos demais países-membros.⁸

Dentre as atribuições elencadas no Regimento do FCES, as principais são pronunciar-se por meio de Recomendações por iniciativa própria ou sobre consultas que realizem o GMC e os demais órgãos do Mercosul; cooperar para promover o processo econômico e social do Bloco; realizar investigações, estudos, seminários e eventos sobre questões econômicas e sociais de relevância para a integração.

Da mesma forma que no caso da CPC, a análise documental e, principalmente, das Recomendações como instrumento de avaliação do peso do FCES no desenvolvimento do Bloco, deu-se em virtude de dois motivos. Em primeiro lugar, pelo fato de as Recomendações serem o documento emitido com mais regularidade pelo órgão, sendo possível traçar um panorama quanto à evolução de seu tratamento. Em segundo, porque há uma enorme dificuldade em encontrar informações relativas aos trabalhos do FCES. Na página oficial do Mercosul, são encontradas algumas Recomendações e Informes do FCES dispersas em atas do GMC, não existindo mais detalhes sobre o órgão aqui em análise. As demais Recomendações não presentes no *site* foram localizadas via buscador na página da Câmara dos Deputados brasileira. Dessa forma, o único meio encontrado para fazer uma abordagem empírica do FCES foi verificando como seus documentos estavam sendo acolhidos no GMC e no CMC.

Analisado o trabalho do FCES em termos quantitativos, percebe-se que, de 1997 a 2008, o órgão emitiu 35 Recomendações, uma média de 2,92 por ano, distribuídas irregularmente ao longo do período observado. Qualitativamente, a maioria das Recomendações tratou das Relações Externas do Mercosul (42,8%) e dos Aspectos Sociais da Integração (37,1%), sendo a Consolidação da União Aduaneira e o Aprofundamento do Processo de Integração abordados numa menor porcentagem de vezes (20% e 26%, respectivamente).⁹

O tema Relações Externas do Mercosul foi contemplado com Recomendações em quase todos os anos. Dentre os subtemas tratados, destacam-se as negociações com a União Europeia, a Rodada da OMC, as relações com a Comunidade Andina e o Chile e a adesão da Venezuela. É difícil pesar, nesse caso, se tais documentos foram levados em conta no decorrer do processo, pois nem o GMC e nem o CMC emitem Resoluções e Decisões quanto a assuntos externos. Geralmente, estes são tratados entre presidentes e ministros de Relações Exteriores e, eventualmente, são tornados públicos nos Comunicados Conjuntos, que contêm declarações gerais sobre o andamento das

⁷ Infelizmente, os regimentos das seções argentina, uruguaia e paraguaia não foram encontrados para consulta.

⁸ Pode-se notar que o FCES foi inspirado na experiência de democracia participativa do Comitê Econômico e Social da União Europeia, criado em 1957 pelo Tratado de Roma para representar setores econômicos e sociais da sociedade através de uma assembleia dividida em grupos de empresários, trabalhadores e interesses diversos.

⁹ Algumas Recomendações foram enquadradas em mais de um tema.

negociações. De qualquer modo, tal tipo de Recomendação visa a marcar a posição do órgão e das entidades nacionais que dele fazem parte, funcionando como um instrumento de pressão sobre o executivo, sendo difícil mensurar, apenas através de fontes primárias, se ela vem atingindo seus propósitos.

Para além das Recomendações, nesse tema um desdobramento importante das relações externas é a cooperação estabelecida entre Mercosul e União Europeia no âmbito social, mais especificamente o diálogo entre o FCES e o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE). Essa parceria teve início em dezembro de 1997 com o Memorando de Entendimento. A partir de tal data, vêm sendo realizados intercâmbios regulares entre membros de ambos os órgãos, desde reuniões entre autoridades para discussão de assuntos de mútuo interesse, até eventos que congregam entidades e representantes da sociedade civil.

Dessa cooperação, surgiu o Encontro da Sociedade Civil Organizada da União Europeia - América Latina e Caraíbas, iniciado em 1998, tendo sua quinta edição 10 anos depois. A importância de tais encontros reside em promover trocas de experiências, ensejando um aprendizado mútuo e reforçando o diálogo entre os setores sociais de ambos os Blocos, de modo a somar esforços a fim de incluir as questões econômico-sociais na pauta de discussões sobre integração. Nesse sentido, o FCES e o CESE concordaram em apoiar uma futura associação, desde que negociada e firmada em bases democráticas, garantida pela participação institucionalizada da sociedade civil através de um Comitê Misto constituído pelos dois órgãos (Castro, 2003, p.26). A Recomendação 02/02 do FCES pediu, inclusive, que tal Comitê fosse instalado já naquele momento, para que ele contribuísse na definição do formato e das prioridades do acordo inter-regional entre os dois Blocos.

Os Aspectos Sociais da Integração, segundo tema mais abordado, figuraram em 13 Recomendações. Por abordarem assuntos para os quais o GMC pode dar um encaminhamento adequado, por tratar de situações práticas e pontuais, um maior número de Recomendações foi levado em consideração, fazendo com que o FCES fosse mais ouvido pelos órgãos decisórios. Dentre os diversos tópicos tratados, três merecem comentários.

O primeiro é a temática da Integração Fronteiriça, tratado nos primeiros anos da década. Em 2000, o GMC consultou o FCES sobre o referido tema, dando origem às Recomendações 03/00, 01/02 e 03/02. Nestas, o FCES esclarece que os trabalhos que puderam ser feitos até aquele momento devem-se ao esforço de atores locais e de entidades integrantes do FCES, mas, por causa da escassez de recursos, necessitam de ajuda econômica nacional e mesmo internacional. Além disso, já nesse documento, menciona-se a conveniência de estabelecer um mecanismo de seguimento permanente para tratar da integração fronteiriça. Acatando parcialmente os anseios do FCES, o GMC criou, por meio da Decisão 05/02, o Grupo *ad hoc* sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) subordinado ao GMC e integrado por representantes de alto nível dos órgãos técnicos com competência sobre os temas específicos. O GAHIF deveria cumprir suas funções em coordenação com vários órgãos da estrutura do Mercosul, dentre eles o FCES. Tal Decisão, contudo, deixou de fora a necessidade de consulta ao FCES, como desejava o órgão na Recomendação 03/02.

Outro tópico relevante por sua repercussão durante o período analisado foi aquele abordado na Recomendação 05/99, que defendeu a criação de uma Reunião Especializada em matéria de cooperativas. Para esse êxito, contribuíram a estrutura nacional dos movimentos cooperativos dos Estados-membros, articulada ao longo do século XX, bem como o seu trabalho conjunto no âmbito

regional, com a realização de reuniões entre organismos governamentais e cooperativos do Mercosul, momento no qual se reafirmou a vontade de ver aprovada a Recomendação 05/99; e, em particular, no FCES, destacando-se a Confederación Uruguaya de Cooperativas (CUDECOOP) e a CONPACCOOP (Confederación Paraguaya de Cooperativas), que tiveram participação ativa em grande número de reuniões. Dois anos mais tarde, a Resolução 35/01 do GMC criou a Reunião de Cooperativas do MERCOSUL (RECM), assim como fora proposto pelo FCES, funcionando de maneira subordinada ao GMC, mas mantendo relação estreita com o FCES.¹⁰

O terceiro tópico guarda relação com a mudança de perspectiva dos governos dos Estados-membros a partir de 2003, enfatizando mais o aspecto social da integração. O Presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Itamaraty davam sinais claros logo em seus primeiros meses de governo:

[..] O processo de construção do Mercado Comum não poderá ser obra, exclusivamente, dos governos e dos setores empresariais interessados nas vantagens da maior liberalização comercial na região. Na construção definitiva do MERCOSUL, é indispensável debate aberto, seja nos Parlamentos, seja na sociedade. É fundamental, nesse sentido, a valorização do Foro Consultivo Econômico e Social, que reúne representantes de entidades empresariais, sindicais e de consumidores. Temos que fazer um MERCOSUL democrático, participativo. É esse MERCOSUL que nossas populações querem. [...] (Silva, 2003).

Pouco mais tarde, o Brasil chegou a propor um Documento de Trabalho ao CMC intitulado “Programa Para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum ‘Objetivo 2006’”, composto de diversos eixos, dentre eles um Programa Político Social e Cultural, em que constava, em primeiro lugar, a participação da sociedade civil através da valorização do FCES, conclamando o órgão a sugerir vias de mudança.

Logo em seguida, o FCES editou a Recomendação 01/03, em resposta ao documento brasileiro. Em uma das Recomendações mais extensas de todo o período analisado, o FCES tratou de uma ampla gama de assuntos, como educação, direitos trabalhistas, participação da sociedade civil, coordenação macroeconômica, tarifa externa comum e negociações comerciais. Quanto ao social, suas demandas principais foram: participar das reuniões do GMC e fazer reuniões de trabalho com esse organismo; ser consultado previamente em relação à definição de temas fundamentais econômicos e sociais da integração; implementar uma metodologia para o seguimento técnico das recomendações do FCES; e dotar o FCES de recursos financeiros.

Muitas das solicitações feitas no documento anterior não foram atendidas: o órgão ainda hoje não dispõe de recursos financeiros próprios, sendo os participantes obrigados a custear os trabalhos; suas Recomendações continuam tendo um encaminhamento obscuro, constando somente como anexo em algumas atas.

Essa última questão merece ser frisada, já que o principal meio através do qual o FCES se manifesta oficialmente são suas Recomendações. Porém, apenas algumas foram comentadas nas atas desses órgãos. Percebe-se a ausência de uma metodologia padronizada para o encaminhamento da documentação relativa ao FCES, conforme ressaltou esse mesmo órgão. Em diversas ocasiões, a resposta ficou limitada a uma mera promessa de tomar a Recomendação em consideração nos trabalhos futuros.

¹⁰ Para maiores informações, consultar <http://www.mercosur.coop/recm>

A par da falta de diálogo entre os órgãos decisórios do Mercosul e o FCES, esse impulsionou um mecanismo de consulta preceptiva, solicitando que o GMC consulte o FCES antes de decidir qualquer assunto da alçada do FCES, o que constou no Documento Informativo 07/05 e na Recomendação 03/06. No ano seguinte, essa demanda foi atendida, de forma que, atualmente, o FCES participa como observador das reuniões do GMC, além de ser consultado antes e depois da realização das mesmas. Tal arranjo, se bem que represente uma resposta necessária do GMC, não foi firmado em normativa, resultando tão somente do acordo entre ambos os órgãos. Em caráter complementar a essa iniciativa, o GMC também autorizou a participação do FCES nos Grupos de Assimetrias, de Reforma Institucional e de Integração Produtiva, reconhecendo a necessidade de aproximar o fórum das instâncias de encaminhamento e decisão.

Por fim, três outros desdobramentos relevantes, dessa vez não constantes em Recomendações, puderam ser vistos. O primeiro refere-se à maior atenção dispensada à sociedade civil de modo geral. Como exemplos disso, podem ser citadas as Cúpulas Sociais do Mercosul, lideradas pelo programa Somos MERCOSUR.¹¹ O evento, que teve sua sexta edição em 2009, acontece desde 2006, tendo como um dos principais organizadores o FCES, junto com a CPC e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul.

Tal Cúpula significa a possibilidade de conhecer e incorporar os anseios de atores que não participam da estrutura oficial do Mercosul, mas que, por intermédio desses encontros, têm a possibilidade de serem ouvidos. Para o FCES, é uma oportunidade de aumentar o diálogo com entidades e classes que não participam diretamente do órgão, incorporando suas demandas. Uma das muitas críticas que recebe o órgão é de não ser efetivamente representante dos setores econômicos e sociais dos países, e, sim, de alguns poucos atores com melhores condições financeiras (Erthal, 2005, p. 18) e maior acesso aos governos nacionais e que, por isso, conseguem participar do FCES. As Cúpulas atuam tentando dar uma solução a tal problema, uma vez que contam com a participação de um maior número de movimentos sociais e entidades em geral, fazendo com que o órgão não fique restrito à vontade de alguns, transformando-se numa caixa de ressonância dos setores dos quais ele deveria, de fato, ser porta-voz.

A iniciativa da Cúpula Social do Mercosul, a despeito de ter sido apoiada pelos executivos nacionais, não teve relação, inicialmente, com os órgãos decisórios da integração. No final de 2008, entretanto, o CMC deu mostras de estar disposto a apoiar essa ação, como pode ser notado no Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, ocorrido na XXXVI Reunião do CMC. Nesse mesmo documento, os presidentes ainda mencionam a possibilidade de financiar as atividades do FCES:

Recordaram o compromisso de aprofundar a participação social na definição dos rumos do processo de integração e reconheceram, para esse fim, a necessidade de fortalecer o Foro Consultivo Econômico e Social. Saudaram, nesse sentido, a iniciativa do Conselho do Mercado

¹¹ “Somos MERCOSUR es una iniciativa pública, lanzada por la presidencia pro t mpore de Uruguay en el bloque en el a o 2005 [...] que tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios”. Retirado de <http://www.somosmercosur.net/somos-mercosur>

Comum de examinar formas de financiar as atividades do Foro. Instruíram, também, o Conselho do Mercado Comum a examinar alternativas para apoiar financeiramente as atividades da Cúpula Social do Mercosul.

A necessidade de financiamento para a manutenção do FCES, segundo desdobramento pertinente de ser comentado, é um reclame mencionado por seus membros desde o início do período em tela. Mesmo aparecendo constantemente na documentação do FCES pesquisada, nem o GMC, nem o CMC manifestaram-se oficialmente sobre o assunto. Em Informe ao GMC, o FCES esclarece de que forma a falta de aporte financeiro limita o exercício pleno de suas atividades:

A despeito do trabalho profícuo que tem desenvolvido e de seu importante potencial, uma rápida análise demonstra que a atuação do FCES tem sido limitada em grande parte pela ausência de estrutura material, por ter dificuldades para movimentação e deslocamento das Seções Nacionais para as reuniões nos quatro países e no exterior, assim como para a realização de estudos, pesquisas, trabalhos e publicações (As Atribuições e Funcionamento do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul. Informe para o GMC. Junho de 2003.).

Erthal (2005, p. 14), em entrevistas realizadas com membros do FCES, reitera esse ponto, afirmando que grande parte das autoridades ouvidas mencionou a falta de um orçamento próprio. Maria Sílvia Portela, do setor sindical brasileiro, argumenta ainda que o financiamento é uma questão de democracia, dado que, no FCES, participam entidades desiguais em recursos, não lhes sendo dadas condições adequadas para desenvolverem suas atividades de forma igualitária.

Conforme consta no Comunicado Conjunto da XXXVI Reunião do CMC, anteriormente mencionado, esse órgão parece, finalmente, ter se colocado a par das dificuldades financeiras relativas ao funcionamento do FCES. Espera-se um encaminhamento concreto adequado para o assunto nos próximos anos, mas, desde o momento, nota-se uma mudança de postura positiva por parte do CMC.

O terceiro desdobramento tem origem na demanda do FCES em ter local permanente para poder realizar suas funções e atividades. Essa questão também é levantada pelo órgão há tempos, mas desde meados da presente década vinha tendo mais atenção, aparecendo frequentemente nos documentos informativos constantes nas atas do CMC.

A solicitação do FCES concretizou-se em julho de 2009, por ocasião da XVII Reunião do CMC, quando, pela Decisão 13/09 do CMC, fez-se o Acordo de Sede entre o Uruguai e o Mercosul para o funcionamento da Secretaria Permanente do FCES. A partir de tal decisão, tornou-se ainda mais premente a necessidade de financiamento de suas atividades, visto que será preciso manter um secretário, além de pessoal administrativo e técnico para atuar na Secretaria do órgão, conforme prevê o supracitado documento.

CONCLUSÕES

Nascido da iniciativa dos poderes executivos de seus Estados-partes, o Mercosul tem percorrido uma trajetória que, até o presente, apresenta o que se poderia rotular como déficit de democracia. Há um evidente distanciamento entre as instâncias decisórias do Bloco e a sociedade

civil. Não obstante haver uma clara consciência desse problema e alguns remédios terem sido providenciados na forma da criação de instâncias de participação da cidadania, a exemplo da criação dos dois organismos aqui estudados, somos levados a concluir que não houve um aumento significativo de sua relevância na tomada de decisões do Mercosul. Além disso, constatou-se que a CPC teve um peso maior em relação ao FCES, tanto em termos de quantidade quanto de profundidade de seus atos.

Com a transformação da CPC em Parlasul, espera-se que a dimensão parlamentar seja mais valorizada. Na medida em que for levado adiante o propósito de priorizar, nos trabalhos parlamentares, a internalização das decisões no direito de cada país, isso, por um lado, aprofundará a efetividade do processo de integração, mas, por outro, não se pode deixar de lembrar a origem pouco democrática dessas mesmas decisões. No caso do FCES, apesar de ter havido alguns avanços, a situação atual ainda está aquém do esperado, exigindo mudanças em sua relação com o restante da estrutura institucional do Mercosul. Da mesma forma, o acatamento de suas recomendações pelas devidas instâncias do Bloco e a articulação do FCES com os demais fóruns da sociedade civil externos ao mesmo são condições necessárias para evitar que o órgão tenha reduzida a sua representatividade. Dessa forma, estar-se-ia legitimando o processo de integração pela conformação de um verdadeiro pacto social do Mercosul.

Por fim, deve-se frisar que toda a crítica ao estado atual do Mercosul deve ter como base o princípio do gradualismo. Presente no Tratado de Assunção, em 1991, ele perpassou a evolução do Bloco ao longo dos anos, mostrando os limites que os próprios países-membros colocaram para os avanços na integração. As análises sobre a estrutura do Bloco devem levar em conta tal princípio, que traz a noção de que não é realista a expectativa de que haja grandes revoluções no arcabouço institucional do Mercosul. Da mesma forma, no âmbito social da integração, os avanços existiram, conforme foi evidenciado no presente artigo, mas foram sutis e implementados paulatinamente, de forma incremental e sem sobressaltos. Assim, a curto prazo, as mudanças possivelmente serão pequenas, o que descontentará os mais progressistas, mas elas evidenciarão não a estagnação, mas, sim, a própria natureza do processo de integração em curso na América do Sul.

REFERÊNCIAS

CAETANO, Gerardo. **Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

CASTRO, Maria Silvia Portella de. **Mercosul e União Européia: relações econômicas e comerciais e as negociações do Acordo de Cooperação Inter-Regional**. Informe. Centro Latino-Americano de Economia Humana, janeiro de 2003. Disponível em http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/cono_sur/alop_brasil.pdf . Acesso em agosto de 2009.

ERTHAL, Juliana de Carvalho. **Democracia, sociedade civil e Mercosul: o caso do Fórum Consultivo Econômico e Social**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/erthal.pdf> . Acesso em agosto de 2009

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A chave do tamanho**: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **Hacia el Parlamento del Mercosur**: una recopilación de documentos. Montevideo: Konrad Adenauer, 2004.

GENEYRO, Rubén. El Parlamento ante la vulnerabilidad del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo e PERINA, Rubén (ed.). **La Encrucijada Política del Mercosur: Parlamentos y Nueva Institucionalidad**. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana, 2003, p.177-210.

KUME, Honório *et al.* Identificação das barreiras ao comércio no MERCOSUL: a percepção das empresas exportadoras brasileiras. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 23, junho de 2001.

KUME, Honório e PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, vol. 25, nº 4 (100), pp. 370-390 outubro-dezembro/2005.

MARIANO, Karina L. **A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no Mercosul**. Doutorado Unicamp 2001.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do Mercosul**. Assunção, 18 de junho 2003. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=2103 . Acesso em agosto de 2009.

TORRENT, Ramón. Mercosul: três idéias sobre sua institucionalização. Revista Brasileira de Comércio Exterior. FUNCEX, nº65, ano XIII, outubro/dezembro, 2000. Apud VEIGA, Pedro da Motta. **Mercosur: en busca de una nueva agenda**. INTAL/BID, dezembro de 2003. Disponível em http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_IECI_DT_06e_2004_daMottaVeiga.pdf Acesso em agosto de 2009.

VIGEVANI, Tullo *et al.* Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo. **Los rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 183-228.