



## **MÓDULO III**

# **SOCIEDADE CIVIL, GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E MERCOSUL: PARTICIPAÇÃO DO EMPRESARIADO E DOS TRABALHADORES\***

**LUIZ EDUARDO W. WANDERLEY**  
COORDENADOR DO MÓDULO III

**ANA CAROLINA EVANGELISTA**

**2º. CURSO SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL, GOVERNOS LOCAIS E  
SOCIEDADE CIVIL**

**Curso à distância para gestores públicos locais de Mercocidades**

---

\* Autoria de Luiz Eduardo W Wanderley

## **Sociedade Civil e Democracia**

Inicialmente algumas premissas devem ser ressaltadas. Os *processos de construção da democracia, da sociedade civil e de uma gestão pública* são dialéticos e contraditórios, e envolvem uma enorme variedade de elementos. Além disso, as relações que se estabelecem entre eles são condicionadas por modalidades de consenso e dissenso, e quase sempre condicionadas por conflitos de maior ou menor envergadura.

Desde logo, convém evitar da análise aquelas visões que satanizam o Estado e vangloriam a sociedade civil caracterizando-a como espaço de toda a positividade, enquanto o Estado encarnaria toda a negatividade. “Sataniza-se o espaço político para dar livre curso a uma hipotética natureza virtuosa da sociedade civil” (Nogueira, 1999:81). Vale lembrar que, no caso brasileiro, as razões dessa ótica analítica encontram fundamento num passado recente, vigente durante o período militar e no da chamada redemocratização do país, no qual várias forças sociais, mesmo identificadas por interesses e concepções políticas diferentes, se mobilizaram, organizaram e lutaram por revitalizar a sociedade civil, engessada pelos governos de turno. A partir desse amplo movimento, à época da Constituinte, foram obtidas conquistas expressivas na Carta Constitucional – direitos sociais, conselhos, formas de democracia direta -, ao lado de derrotas importantes pelo abandono de algumas reformas estruturais reivindicadas por parcelas importantes dessa sociedade civil organizada. Já naquele período, com os movimentos sociais populares, as associações de classe, a presença ativa da “Igreja Popular”, ao lado de outros setores sociais, emergiu uma sociedade civil pujante, que inspirou muitos analistas a crerem que ela seria o ator principal no aprofundamento do processo democrático.

Posteriormente à nova Carta Constitucional de 1988, surgiram novos movimentos sociais, organizações não-governamentais, o terceiro setor, e se implantaram os Conselhos federais, estaduais e municipais em várias áreas de atuação. Por sua vez, o Estado, mesmo tendo passado por modificações, retomou sua orientação historicamente recorrente de condução do processo político, sem conseguir realizar a esperada reforma política do país e registrando-se o papel centralizador e antidemocrático do Executivo federal (com as Medidas Provisórias e a ampliação de prerrogativas da Presidência).

Mas, mesmo a contragosto, tendo de dialogar e mesmo aceitar a parceria com entidades da sociedade civil. Por sua vez, reconhecendo muitos dos entraves que impedem uma gestão democrática, o Estado desenvolveu uma reforma administrativa baseada na chamada “administração gerencial”, utilizando uma perspectiva muito particular e reducionista da noção de *publicização*. No âmbito dos governos subnacionais locais, com as gestões das denominadas “administrações populares”, foram revisadas e impulsionadas formas inovadoras de democracia participativa, contando com a participação de segmentos da sociedade civil e da sociedade política.

Nas palavras de Nogueira (1999:81-82), a “sociedade civil não é imediatamente política. Ela é o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais. Sua dimensão política precisa ser construída. É pela ativação política que a sociedade civil se vincula ao espaço público democrático. A politização da sociedade civil, portanto, resulta de lutas, da evidenciação de identidades, projetos e perspectivas que se chocam e concorrem entre si. E é apenas essa sociedade civil politizada que se mostra como capacitada para funcionar como base de um outro projeto de hegemonia, como base de uma oposição efetivamente libertadora, popular e democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital. Somente essa sociedade civil pode ser vislumbrada como plataforma para que se redesenhe democraticamente o Estado, ou seja, para que se avance rumo a uma reforma qualitativa e substantiva do Estado”.

Sobre a explicitação de certos ângulos do *conceito de sociedade civil*, em texto anterior (Wanderley, 1999), procurei esboçar determinados componentes, ancorado em idéias expostas por Gramsci. Retomo-os aqui, com a finalidade de assinalar aspectos que me parecem relevantes na análise em tela:

- ✓ Incorporar, somando-se aos elementos constitutivos da concepção gramsciana de sociedade civil (ideologia, filosofia, artes, ciência, religião e aparelhos privados de hegemonia) tudo aquilo que constitui a esfera pública (esfera caracterizada pela presença dos seguintes componentes constitutivos: visibilidade social, controle social, democratização, confrontação pública, cultura pública) e que não se confunde com a esfera estatal;

- ✓ Reafirmar, na concepção de Gramsci, a visão da mútua relação entre sociedade política e sociedade civil, que nas conjunturas históricas pode oscilar ora com a prevalência da hegemonia, ora com a prevalência da dominação;
- ✓ Enfatizar, ao lado da idéia de consenso, o aspecto conflitivo que permeia todas as dimensões da vida social, que não se reduz aos conflitos de classes, mas é causado também por diferenças de raça, de sexo, de religião, de cultura etc.;
- ✓ Ampliar a idéia de direção intelectual e moral, com as noções de direção social e direção política – esta última conduzida não por um partido único, mas por vários partidos e por outros condutos políticos (conselhos, por exemplo) -, e pela presença de associações e movimentos que contribuem para dar consistência à identidade dos setores e classes sociais envolvidos e para sua ação mais concertada;
- ✓ Reforçar a noção de que não há separação nem descolamento da infra-estrutura (mercado) com a superestrutura (sociedade civil e sociedade política), considerando que estão organizadamente interligadas na constituição do bloco histórico; ligação que é empreendida não somente pelos “intelectuais orgânicos” das classes fundamentais do capitalismo, mas por representantes de outras classes e setores sociais não-classistas (por exemplo, dos grupos religiosos, das minorias étnicas), dos setores envolvidos com formas de propriedade alternativa (propriedade comunitária, autogestionária, pública não-estatal) e de produção alternativa (como, por exemplo, economia solidária);
- ✓ Destacar, no caso latino-americano, e particularmente brasileiro, o surgimento dos movimentos sociais (populares e de outra natureza – de gênero, ecológicos, indígenas, de negros, de direitos humanos etc.), geradores de novos sujeitos sociais que fortaleceram a sociedade civil nas últimas décadas, trazendo práticas inovadoras que questionaram práticas tradicionais implementadas pelo Estado e pelo mercado, tais como o rompimento com o “reinado de privilégios”.

Na análise das relações entre cidadania e sociedade civil, Vieira (2001: 37) salienta o lugar especial da esfera pública: “A sociedade civil cria grupos e pressiona em direção a determinadas opções políticas, produzindo, conseqüentemente, estruturas institucionais que favorecem a cidadania. Uma sociedade civil fraca, por outro lado, será normalmente dominada pelas esferas do Estado ou do mercado. Além disso, a sociedade civil consiste primordialmente na esfera pública, onde associações e organizações se engajam em

debates, de forma que a maior parte das lutas pela cidadania são realizadas em seu âmbito por meio dos interesses dos grupos sociais (...).”

Nas mudanças em curso nas últimas décadas na América Latina e mesmo alhures, uma vitalização da sociedade civil se deve ao “novo associativismo, com desenhos solidários, democráticos e identitários ao mesmo tempo, como o movimento de mulheres, negros, indígenas, ecológicos, direitos humanos, configurando um campo ético-político-cultural que aponta para uma esfera pública democrática” (Avritzer, 1997, *apud* Vieira, 2001: 74).

Ainda enfatizando a edificação de um espaço público democrático, um lugar importante cabe “aos movimentos sociais, que podem contribuir para a democratização dos sistemas políticos pela mudança nas regras de procedimento e nas formas de participação política, pela difusão de novas formas de organização e, sobretudo, pela ampliação dos limites da política, politizando temas que até então eram considerados da esfera privada como, por exemplo, as questões de gênero envolvendo relações entre os sexos” (Mellucci, 1994, *apud* Vieira, 2001; 79).

Em seu amplo estudo sobre as ONGs, fica ressaltado o lugar cada vez mais relevante que elas ocupam nos planos nacional e mundial: “As chamadas organizações não-governamentais têm causado um impacto na ONU, em seus programas e suas deliberações, sob diversos aspectos. Mobilização pública e campanhas de grupos organizados, tais como o movimento de mulheres, o movimento ambiental e o movimento pela paz, têm influenciado a agenda da ONU. ONGs têm fornecido meios de comunicação através de fronteiras nacionais, culturais e religiosas; desde o nível local ao nacional e internacional, e entre organizações da sociedade civil. No nível nacional, as ONGs influenciam parlamentos e governos na determinação de políticas a serem estabelecidas no plano internacional” (Vieira, 2001: 122). E este autor aponta a importância delas na Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, no Conselho de Segurança, no Banco Mundial, na sua oposição ao Acordo Multilateral de Investimento (AMI), na Reforma da ONU, bem como a sua expansão no espaço público transnacional (valendo destacar a formação de redes).

Em termos de gestão estratégica, a proposição de Gordenker & Weiss (1996: 04) é notável: “Sem atribuir valor positivo ou negativo para a atividades das ONGs, ela deve ser reconhecida como um fator de governança global (Vieira, 2001: 132).

Para o escopo deste trabalho é de valor mencionar o Fórum da Sociedade Civil para o diálogo Europa, América Latina e Caribe, que faz parte da construção de uma articulação entre organizações sociais, sindicais do Brasil e demais países das Américas, denominada Aliança Social Continental. Na Declaração do Rio de Janeiro (28 e 29 de junho de 1999, na cidade do Rio de Janeiro), seus representantes declaram: “As bases de qualquer acordo entre a América Latina, o Caribe e a União Européia, devem estar ancoradas na transparência, participação e informação à opinião pública como condição para a cooperação entre nossos povos”.

Resumindo, a sociedade civil é um espaço prenhe de conflitos, originários de distintas e divergentes visões de mundo, interesses e projetos políticos defendidos pelas classes, setores e segmentos sociais. O que incide diretamente nas concepções sobre a integração regional e sobre o Mercosul. Numa primeira aproximação sobre a situação das sociedades civis nos países membros do Mercosul, que requer critérios complexos para um estudo comparativo, os indicadores gerais indicam ora uma fragilidade histórica e estrutural, ora uma presença ativa, quer de resistência denunciadora, quer de cunho propositivo, com destaque para sua presença pujante no Brasil.

### **Gestão pública democrática**

Nos marcos teóricos esboçados pelo grupo de pesquisa em foco, a tese central defendida (Wanderley e Raichelis, 2001) no que concerne a uma efetiva participação dos governos subnacionais (e mesmo nacionais) associados às forças vivas da Sociedade Civil, convergia para um esforço de conceituação mais rigoroso do que se entende por *gestão pública* nos marcos de uma *sólida democracia*. O que derivava da compreensão de como todos os interessados ocupavam o espaço público. O ponto de partida se fixava em que, mesmo reconhecendo como um patamar necessário a conquista e o fortalecimento da democracia liberal representativa, em sua dimensão político-institucional, o que no nosso continente já significa um avanço exponencial, uma democracia sólida e fecunda deve incluir sem tergiversações as dimensões econômica e

social. Se alguns passos foram conseguidos com a emergência e o funcionamento dos Estados de Bem Estar Social em determinadas regiões do Planeta, problemas derivados da explosão da atual globalização (perda da soberania do Estado-Nação, predomínio do capital financeiro, fluxos comerciais abundantes mas que privilegiam os países ricos, presença decisiva das multinacionais, passagem da etapa do fordismo para a da acumulação flexível) e do domínio do neoliberalismo (desregulamentação, redução do Estado, precarização do trabalho, privatização, ajuste estrutural, Consenso de Washington), e das imensas e perversas conseqüências no social (aumento da pobreza e da exclusão social, desemprego estrutural, perda de direitos), engendraram nos últimos anos um panorama que vem pondo em risco a própria sobrevivência da democracia.

Acentuava-se que o interesse público deve tornar a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade, e reduzir a tendência do Estado, do poder burocrático e dos agentes sociais privilegiados de monopolizar as esferas de decisão política. Nas condições históricas e estruturais brasileiras, nas quais houve sempre uma privatização do Estado por parte das elites (econômicas e políticas principalmente, mas não só), gerando mesmo uma cultura de apropriação do público pelo privado, se faz necessário um processo contínuo de publicização que impregne a sociedade, que permita mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação entre os atores sociais, que dinamize novas formas de articulação/integração entre Estado e Sociedade Civil em que interesses coletivos possam ser explicitados e confrontados. Com as particularidades típicas de cada Estado-Nação, essa privatização do público permeia todas as sociedades do continente.

Visualizando o público como uma construção social, uma conseqüência a ser atingida na luta democrática, é indispensável colocar a sociedade, principalmente os setores organizados, com instrumentos de representação e protagonismo (Cunill Grau, 1998). O paradigma tecnocrático hegemônico busca a eficiência da ação governamental num processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, e alargamento das prerrogativas presidenciais. A “eficácia da gestão seria reduzida à noção de insulamento burocrático, implicando basicamente a capacidade de o Estado isolar-se das pressões políticas e sociais” (Diniz, 1999).

Com este enquadramento, foram destacadas algumas categorias analíticas como base para a investigação, quais sejam (Wanderley, 1996 e 1999; Raichelis e Wanderley, 2001):

. *Visibilidade social*, no sentido de que as ações governamentais e dos diferentes atores sociais devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os implicados nas decisões políticas. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.

. *Controle social*, que significa o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados.

. *Representação de interesses coletivos*, que implica a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.

. *Democratização*, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, ampliando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas.

. *Cultura pública*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da "cultura privatista" de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sócio-políticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

Trazendo a temática para o plano das relações internacionais, no modelo cosmopolita de democracia, Held (1995) o define como “um modelo de organização política na qual os cidadãos, qualquer que seja sua localização no mundo, têm voz, entrada e representação política nos assuntos internacionais, paralela e independentemente de seus respectivos governos” (Archibugi e Held, 1995:13, apud Gómez, 1998).

Em contraposição aos processos ambivalentes de globalização, surgem os sinais efetivos de uma “sociedade civil global”, ainda emergente, pela difusão e consolidação da democracia no interior das nações, regiões e redes globais. “O Estado-nação não pode mais reivindicar para si a condição de único centro de poder legítimo nas suas próprias fronteiras, ao mesmo tempo que deve assumir um papel mediador de diferentes lealdades nos planos subnacional, nacional e internacional; a cidadania, por sua vez, passa a conhecer formas mais elevadas de participação e representação em estruturas supranacionais e, simultaneamente, formas mais ‘reduzidas em escala’, com incremento de poder em comunidades locais e grupos subnacionais” (Linklater, 1996, apud Gómez, 1998).

A formação de redes, os protestos de Seattle, Praga, Gênova e diversas regiões do globo, A formação de entidades – a Associação Mundial de Povos contra a Mundialização, a Associação pela Taxação das Transações Financeiras para Ajudar os Cidadãos (ATTC), o Fórum Social Mundial (organizado inicialmente em Porto Alegre e hoje cobrindo todos os continentes) como contraponto ao Fórum Econômico Mundial (realizado normalmente em Davos), o julgamento de crimes contra a humanidade por Cortes de Justiça internacionais (caso do ex-presidente da Iugoslávia, Slobodan Milosevic), o affaire Pinochet, as ações das ONGs mundiais, dentre outros, são exemplos de casos nos quais a democracia cosmopolita e a cidadania mundial se direcionam para uma “sociedade civil global”.

Ainda muito longe do estabelecimento de meios supranacionais de elaboração de diretrizes macroeconômicas, de resolução de controvérsias, de efetivação de direitos, pode-se perguntar se a aspiração à formação de uma “sociedade civil americana”, ou “sociedade civil do Mercosul” é válida. Sim, se a resposta for vista como uma possibilidade ainda muito remota e se elas forem visualizadas com toda a prudência devida, requerendo para isto que os imensos obstáculos da presente realidade sejam vencidos e que a vontade política de governantes e grupos organizados seja revigorada para conseguir criar os meios indispensáveis para a sua consecução. Não, se prevalecerem as rivalidades e antagonismos intra e inter países, e se permanecerem hegemônicos os modelos de sociedade e de organização econômica atualmente vigentes.

No quadro latino-americano e com acentuada implicação na presente conjuntura brasileira, vale o alerta de Gómez (1998:33); “Os governos, radicalmente comprometidos com as reformas pró-mercado, em lugar de buscar o apoio mais amplo possível através de negociações e pactos e de um forte envolvimento das instituições representativas, empenham-se em enfraquecer e tornar ineficazes as oposições partidárias e sindicais e o próprio jogo das instituições democráticas em benefício do mais puro decisionismo autoritário e estilo tecnocrático de governo. Desse modo, o processo democrático fica reduzido ao ritual eleitoral, decretos-lei e explosões fragmentadas de protesto; a participação declina e o debate político desaparece; o Estado diminui e a política-espetáculo se entroniza pela mão dos meios de comunicação como mais uma prática de consumo simbólico; os partidos políticos, sindicatos e organizações sociais representativas enfrentam a alternativa do consentimento passivo ou das explosões extraparlamentares; a corrupção e a falta de responsabilidade no manejo dos assuntos públicos vão juntas com a degradação da cultura cívica e dos laços de solidariedade no próprio seio da sociedade civil, contribuindo assim a reforçar uma cidadania extremamente passiva”.

Nos limites da pesquisa realizada<sup>1</sup>, e tendo como pano de fundo as demarcações feitas, foram estabelecidas algumas hipóteses que, se considerarmos os fatos dos últimos anos e a crise acirrada dos últimos meses, principalmente a da Argentina, parecem que podem ser validadas. A primeira é a de que quanto maior for a esfera pública democrática em cada Estado Membro, maior será a possibilidade de uma integração regional abrangente. Tomando por base as enormes dificuldades vivenciadas pelos governos da Argentina e do Brasil (e que podem ser estendidas para os demais países) para consolidar mecanismos e práticas democráticas efetivas, seus reflexos se fazem sentir na atual conjuntura de existência de grandes incertezas quanto à própria sobrevivência do Mercosul e seu futuro; o que pode ser exemplificado com a desvalorização do real (medida não anunciada aos parceiros naquela ocasião e que ocasionou tensões marcantes), e com as medidas propostas (a partir da presença do ministro Cavallo e das propostas para a crise no caso argentino) que geraram expectativas negativas em nosso país, gerando uma série de atritos e descrenças. Pelas declarações mais próximas do governo Duhalde e do novo presidente do Brasil e seus

---

<sup>1</sup> Texto relativo à pesquisa “Gestão Pública Estratégica dos Governos Subnacionais face aos Processos de Inserção Internacional e Integração Regional” (CEDEC e PUC/SP).

assessores, há uma sinalização para o revigoramento do Bloco. A falta de consultas e de se levar em conta a opinião pública, das sociedades civis desses países, que certamente ainda guardam ressaibos de um passado de desconfianças e tensões, e que não estão sendo conscientizadas para o valor da integração regional, mesmo ressalvando determinadas exceções minoritárias e de relativo alcance político (como se ponderará a seguir), demonstram como o processo integrador vem sendo quase inteiramente forjado de “cima para baixo”, com gestões públicas pouco democráticas, minimizando o potencial que poderia ser brandido.

A segunda hipótese é a de que quanto maior for o processo de publicização existente nas instituições e diretrizes do Mercosul, maior a possibilidade de avançar em conquistas públicas nos Estados membros. Ainda que não haja instâncias supranacionais capazes de influenciar as decisões nacionais sobre determinados assuntos, como é a situação da União Européia, as poucas decisões consensuais tomadas pelos agentes protagonistas podem balizar avanços públicos em cada país envolvido, como foi o caso acontecido com o Paraguai no momento em que os governos dos demais países coordenaram uma tomada de posição, propondo eventuais represálias, na eventualidade de se instalar uma instabilidade política não democrática naquele país. A instituição do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), com todos os enormes limites em seu funcionamento, principalmente com a atuação das centrais sindicais, obteve espaços de diálogo positivos.

Outra hipótese central se baseia na proposição de que sem a resolução da questão social o processo de integração regional padece de substantividade e a democracia não se sustenta. Partindo da concepção dominante que desvincula o plano econômico, dos planos político e do social, que pensa em crescimento econômico na lógica do mercado e que ignora o desenvolvimento humano e sustentável, que contrapõe os atores tecnoburocratas e os político-sociais, que leva os governantes e setores empresariais em geral a descuidarem do social encarando-o como algo subordinado ou efeito automático do econômico, que usa o social como tema retórico, não há uma preocupação verdadeira no encaminhamento das questões sociais. Daí os embates permanentes com os trabalhadores organizados e crises sucessivas nos países do Bloco, nos quais as condições sociais existentes são de extrema perversidade e vulnerabilidade.

Interessante constatar que, no período desta pesquisa, uma outra desenvolvida com o objetivo de obtenção de seu doutoramento (Castro Vieira, 2001:20), e sem nenhuma vinculação com esta, intitulada “Dinâmica socioeconômica do Mercosul frente à globalização”, propõe como tese e hipótese central a mesma orientação: “a hipótese central do trabalho é que o Mercosul não se consolida como Comunidade Regional devido aos limites impostos à participação da sociedade civil no processo decisório de integração, em face do exclusivismo negociador associado às burocracias governamentais”. “Esta tese demonstra que o processo de integração do Mercosul, ao contemplar basicamente aspectos econômicos e comerciais, ao relegar a um segundo plano as políticas sociais, traz à tona o perigo de ser mais um processo de exclusão social” (idem:287).

O que se pode reafirmar, a partir de constatações elaboradas por analistas e estudiosos do assunto, em diversas partes do mundo, é a proposição fundamental de que sem a presença consciente e ativa da sociedade civil nos processos integrativos eles perdem consistência em curtos prazos e são atingidos por conflitos intra e inter governos. Tomando por exemplo a União Européia, foi com base na mobilização de contingentes expressivos das populações concernidas, por múltiplos meios, que as autoridades mudaram estratégias e planos de ação. Contudo, mesmo nela, apesar dos esforços ingentes para aperfeiçoar a legitimação democrática, o grande número de cidadãos e a variedade geográfica e cultural impedem que haja um relacionamento mais direto. Para se ter uma idéia do que é denominado por “cidadania da União”, vale registrar alguns direitos e liberdades decorrentes dela, de que gozam os cidadãos nacionais dos Estados-Membros (Piepenschneider, apud Weidelfeld e Wessels, 1997):

- ✓ o direito de residir em qualquer país da União Européia;
- ✓ o direito de cada cidadão de votar e ser eleito para o Parlamento Europeu no seu país de residência;
- ✓ nos países terceiros, cada cidadão da União pode solicitar a assistência e a proteção diplomática e consular de qualquer outro Estado-Membro, se o seu próprio país não dispuser de qualquer tipo de representação;
- ✓ o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu, e o direito de recorrer ao Provedor de Justiça; a União Européia tem de respeitar os direitos do homem e as liberdades fundamentais, tal como definidas na Convenção Européia dos

Direitos do Homem, e as decorrentes das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

Mantendo ainda a referência da União Européia, mesmo na condição de órgão consultivo, é de se lembrar a atuação do Comitê Econômico e Social, constituído de 222 representantes de grupos de trabalhadores, patronato e interesses diversos – profissões liberais, agricultura, cooperativas, câmaras de comércio e associações de consumidores. Apesar de sua eficácia reduzida para salvaguardar os interesses dos distintos grupos econômicos e sociais, por sua natureza consultiva, o que leva a esses grupos a optarem pela via da influência direta junto da Comissão Européia, o Comitê tem procurado, com a ajuda de outras organizações européias, ampliar as suas ações para melhorar as relações entre os cidadãos da União e as respectivas instituições, e procurado influir diretamente no processo legislativo (Schley, apud Weidenfeld e Wessels, 1997).

Estamos muito longe destas conquistas e se fazem necessários esforços redobrados de todos os interessados para que cheguemos a atingir patamares crescentes nesse sentido. No entanto, algo semelhante aconteceu com os passos efetuados nos debates e documentos elaborados para a adoção da Carta de Direitos Fundamentais do Mercosul (apresentada aos governos em 1994), que posteriormente foi abortada. Em 1998, foi aprovada a Declaração Sociolaboral do Mercosul, na reunião do Conselho do Mercado Comum, mas que não tem caráter vinculativo aos direitos e obrigações derivados dos acordos entre os países. Sua validade é a de funcionar “como um instrumento que garanta o cumprimento de um conjunto restrito de direitos fundamentais individuais e que, ao mesmo tempo, estabelece mecanismos que viabilizem a negociação coletiva e um espaço de solução de conflitos entre os segmentos econômicos e sociais e/ou países. Portanto, a Declaração permite uma maior visibilidade dos efeitos da integração comercial e da ação das empresas” (Castro Vieira, 2001:215). A Declaração propõe a definição de um espaço social nas discussões do Bloco, um conjunto de garantias e o reconhecimento das Convenções da OIT como fonte jurídica. Propugnam-se como princípios irrenunciáveis a democracia política e o respeito irrestrito aos direitos civis e políticos. Centralmente, a Carta contém uma percepção do processo de integração como uma possibilidade histórica para melhorar as condições de vida das sociedades nacionais, um apelo aos governos para propor uma eficaz intervenção dos Estados que garantam os direitos dos trabalhadores. A posição perante a livre circulação da mão-de-

obra é a de garantir no Bloco igualdade de direitos, condições de trabalho, condições dignas de vida, moradia, educação e saúde. Na perspectiva dos direitos coletivos, propõe a liberdade sindical, a negociação coletiva, o direito à greve, o direito a permanente informação e consulta dos outros órgãos do Mercosul. As Recomendações da OIT para serem ratificadas eram trinta e cinco, das quais os quatro países em conjunto só assinaram onze.

Em Declaração apresentada à Cúpula Presidencial (dezembro 1997), os representantes do Foro se manifestavam: “Deve-se tomar consciência de que o FCES está especificamente qualificado como interlocutor capaz de opinar, contribuir positivamente para a tomada de decisões pelos órgãos técnicos e políticos do MERCOSUL e expressar as preocupações e expectativas de nossas sociedades. Esse foi o espírito e a finalidade que motivou a criação do FCES no Protocolo de Ouro Preto. Mas, na prática, Senhores Presidentes, ainda não se concretizou, pois apesar de haver tratado nestes 18 meses de temas de vital importância, nenhuma consulta lhe foi formalizada”. Situação que se repete em 1998: “O FCES poderá cumprir com seu papel de agente consultivo se for devidamente consultado, dentro de um processo onde disponha das devidas informações e condições para a elaboração de suas Recomendações, situação que até o momento não ocorreu” (Ata da VI Reunião Plenária do FCES).

A posição predominante nas centrais sindicais é bastante crítica, tendo em vista que o Subgrupo de Trabalho que deveria ter colocado no seu centro as questões sociais e trabalhistas reduziu as mesmas a problemas de ordem técnica; os encontros entre empresários, governos e trabalhadores se concentraram em discussões voltadas para harmonizações de legislações trabalhistas dos quatro países. Os temas debatidos entre empresários e governos tinham por foco basicamente os interesses comerciais e a promoção e defesa do princípio da competitividade empresarial. Para elas, o que se busca no setor empresarial é uma maior concorrência para reduzir custos trabalhistas. E o que se pretende no setor governamental é implementar as reformas internas - reformulação do Estado, flexibilização trabalhista, desregulamentação econômica -, de acordo com as receitas neoliberais.

“A reação dos governos diante das propostas de garantia de direitos trabalhistas básicos supranacionais sempre é defensiva, pois alegam que vincular direitos sociais ao acordo

pode criar precedentes protecionistas, afetar a soberania nacional e a intergovernabilidade do Mercosul” (Castro Vieira, 2001:216).

Com este pano de fundo, trago à luz alguns ângulos da pesquisa, que privilegiou, na parte correspondente à participação da sociedade civil, dois segmentos: empresariado e trabalhadores.

### **Sociedade Civil: Empresariado e Trabalhadores**

Já foram sinalizadas anteriormente no presente texto, por um lado uma presença ativa de forças da sociedade civil e por outro lado novas modalidades de articulação dela com o Estado, com maior envergadura nos últimos anos, e que se apresenta diferenciada em função das sucessivas conjunturas que demarcaram cada país membro do Mercosul. Considerando os dois atores estratégicos selecionados no universo desta investigação, pode-se afirmar, desde logo, que seu relacionamento com os governos, nacional e subnacionais, acontece por influência direta e indireta dos mesmos nos vários planos da sociedade e por meio de diversas formas de atuação: presença nos Paramentos, lobbies em defesa de interesses próprios, declarações de entidades de classe e de líderes de prestígio, divulgação de suas idéias na mídia, participação em conselhos, discussões coletivas com os governantes, e outras mais. O arco de influência que eles detêm é variável e depende do grau de autonomia e do poder que seus representantes ostentam. Tendo por referência a sua visão a respeito do Bloco e a sua inserção nas instâncias do Mercosul, bem como nas atividades -- políticas, econômicas, comerciais etc. – que se desenvolveram da sua implantação aos dias de hoje, é feito a seguir um apanhado mais sistemático de como foi e está sendo a participação de cada um deles.

No que tange ao *empresariado*, há que se considerar inicialmente que a inserção das empresas brasileiras no Mercosul se realizou muito mais por suas potencialidades individuais do que por uma estratégia organizada. As empresas de grande porte têm capacidade e autonomia para formular suas políticas e estão sempre atentas para quaisquer mercados que ofereçam melhores condições de lucratividade, em quaisquer lugares mais vantajosos em que se situem, nos vários continentes. Se o Mercosul se consolidar e o Bloco oferecer condições objetivas para a expansão de seus negócios, como atestam os sinais do passado recente onde houve uma atuação mais agressiva de

um conjunto delas na região e um crescimento das exportações brasileiras, com especial destaque para o estado de São Paulo, certamente seu interesse poderá ser ampliado.

Já para os empresários, pequenos e médios, há uma grande falta de informações sobre as possibilidades abertas pelo Bloco. A situação é conhecida, e para convencê-los das oportunidades na região, vários tipos de incentivos foram criados, tais como, cursos, palestras, assessoria, eventos, programas especiais de acesso a crédito etc. Nesta direção, criou-se inclusive a Associação de Empresas Brasileiras para a Integração no Mercosul, cujo objetivo principal se centra em informar e capacitar empresários para a importância da integração econômica. Os estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul têm favorecido a opção por maior inserção regional. Existe um projeto antigo de criação de um mercado de capitais único no Mercosul, o que parece ser uma aspiração de certos setores na Argentina e no Brasil.

Uma hipótese sobre as dificuldades de uma maior mobilização do empresariado está na ausência de uma organização que seja capaz de unificar o setor em seu conjunto e pressionar os governos e a sociedade para atenderem às suas demandas. “A predominância da lógica setorial e de interesses particulares enfraquece o movimento mais amplo. As concessões pontuais, que na maioria das vezes trazem grandes benefícios a um determinado grupo de empresas, tomam o lugar de políticas gerais que possam beneficiar o setor privado de maneira geral” (Degenszajn, 2001). Algumas federações de empresários têm se mobilizado mais, como é o caso dos estados do Sul, e, em São Paulo, a FIESP tem tentado uma certa coordenação, inserindo uma instância específica na sua estrutura para o Mercosul. Nos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, “a criação e o funcionamento de instâncias, quer de natureza governamental – como a existência de organismos dentro de secretaria estaduais -, quer de natureza empresarial – com a existência de organismos internos das entidades de classe – deixaram entrever com clareza a sua importância e seu significado como um fator de estímulo e colaboração indispensável para que a atuação do empresariado se realize” (Tomazoni, 2001).

O Conselho de Empresários da América Latina – CEAL existe há doze anos, tendo sido uma iniciativa de argentinos e brasileiros e depois se expandiu. “Hoje, o CEAL tem cerca de 350 empresários privados, organizados em 11 capítulos que cobrem toda a

América Latina. Aqui, no Brasil, são 90 associados” (Teixeira da Costa, 2002: 16). Na opinião deste empresário, “os empresários do setor financeiro sempre tiveram uma visão do exterior muito mais dinâmica do que os empresários industriais, os comerciantes, a sociedade civil ou até a própria academia”. Dentre as razões por ele apontadas para este alheamento:

- ✓ a economia brasileira sempre foi muito fechada e o setor produtivo focalizava o mercado interno; para a maioria das empresas, o mercado externo era apenas adicional;
- ✓ dado este fechamento até a década de 90, a atividade principal da empresa era avaliada em função do mercado interno, com pouca expressividade nas exportações;
- ✓ as empresas multinacionais que se instalaram no Brasil vieram para ocupar o mercado interno e não para usar o mercado brasileiro como pólo de exportação;
- ✓ o Ministério das Relações Exteriores cobria o relacionamento externo e os empresários preferiam resolver seus assuntos em Brasília do que se inserir na órbita internacional;
- ✓ a economia inflacionária até meados dos anos 90 exigia um tempo de curto prazo para os empresários, o que gerava um imediatismo e falta de interesse em visões estratégicas para o futuro.

Em sua análise, “o Mercosul aconteceu apesar dos empresários, porque o empresariado brasileiro teve pouquíssima participação nesse processo. O Mercosul sempre foi visto pelo empresariado como um projeto estratégico, um capricho do governo, político, e não como algo que lhes interessasse diretamente. O Mercosul passa a ser um fato importante para os empresários brasileiros (...) quando a Argentina inicia seu processo de conversibilidade, o que torna as exportações brasileiras para a Argentina extremamente competitivas” (idem:19). Para ele, a crise na relação bilateral Brasil-Argentina tornou-se mais aguda depois de 1999, “devido à mudança da política cambial brasileira, quando abandonamos o sistema de bandas e passamos ao sistema de flutuação” (p.22) Quando a Argentina opta pela pesificação da sua economia, por um sistema de certa liberdade cambial onde a moeda flutua, “eliminou grande parte do contencioso com o Brasil em função do sistema anterior, que criava essa situação de conflito comercial”.

Foi destacado, nas entrevistas, que a participação conjunta dos representantes de empresários com de trabalhadores, no Foro Econômico e Social, tem sido produtiva e, apesar das discordâncias óbvias, criou oportunidade de um aprendizado democrático.

Um dado interessante a ser salientado é a existência do chamado Grupo Brasil, criado em 1994, como um ator social significativo. Reúne atualmente 180 empresas associadas (1/6 de grandes empresas e as demais pequenas e médias), responsáveis pela geração de 11 mil empregos, na Argentina. Aglutina também empresas argentinas com interesses no Brasil. A entidade promove eventos de caráter político, econômico, social e cultural, os chamados “ambientes de integração”, bem como missões comerciais em cidades do interior daquele país. Procura dirimir controvérsias e assessorar os empresários. Dedicase, ainda, a colocar em contato autoridades dos dois países, tendo realizado reuniões com os presidentes (Fernando Henrique, Menem, De la Rúa) para tratar de questões ligadas ao Mercosul. Um dado relevante foi a articulação do Grupo com o BNDES, para concessão de linha de crédito financiando empresas brasileiras com investimentos na Argentina, e argentinos que já possuem investimentos no Brasil.

“O Grupo Brasil é apenas um exemplo de como a sociedade civil deve se unir em busca de um canal adequado para representar seus interesses (...) As entidades da sociedade civil devem estar atentas às constantes mudanças nos âmbitos político e econômico, o que possibilita o aprimoramento da estratégia de defesa dos seus interesses. Uma das preocupações constantes que tivemos dentro do Grupo Brasil, na nossa diretoria executiva, foi a de sempre acompanhar tudo aquilo que estava acontecendo no cenário argentino (...) Atualmente, é impossível dissociar a integração regional desse quadro. Somente terá êxito no novo cenário internacional aquele que souber interagir dentro desse contexto, aproveitando as oportunidades que lhe são oferecidas. Dentro de uma sociedade regional, esse modelo de integração empresarial é muito importante”. (Prado, 2002: 13 e ss.).

Alguns porta-vozes têm se manifestado, principalmente depois do acirramento da crise Argentina em 2002, em função de duas posições que sintetizam, de maneira ampla, um sentimento corrente e uma análise conjuntural: uma, descrente na retomada da dinamização do Bloco, sugere que o empresariado nacional se abra para outros mercados dispersos pela várias regiões do mundo e minimize ou abandone o Mercosul;

outra, acredita na superação da atual crise argentina, afirma que existem projetos de infra-estrutura em andamento propiciadores de novas possibilidades, que o novo governo brasileiro prometeu e se engajará no fortalecimento do Bloco, que vale à pena apostar e continuar investindo. A viagem de Lula à Argentina, antes mesmo da posse, reveste-se de forte apelo simbólico.

Pelo lado dos *trabalhadores*, desde os primórdios da proposta integradora, definiu-se um “apoio crítico” ao Mercosul, no sentido de firmar a integração regional como uma necessidade mas questionar o tipo de integração pretendido, devido às orientações da política econômica de corte neoliberal. Algumas Centrais sindicais tinham uma posição de maior aceitação à constituição do Bloco, como foi o caso da Força Sindical no Brasil. As grandes mudanças que vêm afetando os trabalhadores, com a acumulação flexível, a reestruturação produtiva, e suas seqüelas de precarização, desemprego estrutural, rupturas sindicais, entre outras, que acontecem nos planos mundial e nacional, condicionam as análises que se possam fazer em termos regionais. Dada a realidade heterogênea deles na região, com situações diferenciadas nos diversos países, as oportunidades e riscos podem incidir, como vem acontecendo, no sentido de maiores ou menores custos, permanentes ou transitórios, pior ou melhor distribuídos.

Como é sabido, o reconhecimento formal da presença desse segmento na estrutura do Bloco foi consagrado com a criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Na esfera organizativa, as Centrais Sindicais dos países membros, fortaleceram a sua articulação por meio da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). A partir da atuação dela, tem havido uma presença constante nas reuniões importantes do Mercosul, procurando colocar na agenda as demandas dos trabalhadores e da sociedade civil em geral, com as dificuldades anteriormente apontadas.

Na primeira etapa da pesquisa, a participação dos trabalhadores brasileiros no Mercosul enfatizou a presença da Central Única dos Trabalhadores. Desde os primórdios (1991), esta Central teve uma postura profundamente crítica com os rumos assumidos, principalmente pelo desconhecimento nas orientações e ações da questão social, e seu compromisso era o de uma integração regional que aprofundasse os processos democráticos na região, favorecendo a justiça social e o crescimento econômico. Na sua perspectiva o critério dominante na gestação do Bloco foi o da competitividade

suplantando o de desenvolvimento, e a realidade maior é a da hegemonia do capital financeiro internacional, que enfatiza o aprofundamento dos processos de liberalização comercial. A integração, na ótica governamental, respondia aos interesses dos credores externos e às políticas de ajuste estrutural, mesmo com recessão interna, e o foco era o crescimento do comércio exterior.

Com os avanços pretendidos de constituição da ALCA, tanto a CCSCS como a CUT colocaram-se contrárias a ela por entenderem que a integração ficaria dependente dos interesses do Bloco do norte do continente, sob a supremacia dos Estados Unidos. O que implicaria em mais perdas para os trabalhadores.

A posição da Central, em geral, é de privilegiar a unidade da CCSCS como instrumento útil de dinamização dos setores trabalhistas do Mercosul, em que pese reconhecer os seus limites. Com a crise setorial, nos ramos têxtil e calçadista (1999), por ocasião da I Cúpula Sindical do Mercosul, na qual a CUT teve grande participação, face à crise existente as Centrais acordaram relançar o Bloco social e culturalmente. “Os desafios para a CUT são permanentemente redefinidos e novos problemas aparecem. Um deles é como dinamizar a CCSCS. Em 1999 as duas mobilizações conjuntas das centrais sindicais – o Primeiro de Maio celebrado no Uruguai e a I Cúpula Sindical – apontam o surgimento de um cenário viável para sua recomposição como força impulsora da dimensão social no Mercosul” (Trotta, 2001).

Na segunda fase da pesquisa, foi analisada a Força Sindical. Esta Central, fundada em 1991, apoiou a criação do Bloco, apostando na geração de novos empregos e no incremento das exportações. Ela está presente na CCSCS e no Fórum Econômico e Social, tanto no Bloco quanto na Seção brasileira. Sua ação cobre desde denúncias, nos casos de controvérsias setoriais, até propostas alternativas em colaboração com as demais centrais envolvidas no processo de consolidação do Bloco.

Seus dirigentes destacam como pontos positivos na integração a cláusula da democracia, a existência do Fórum e a Declaração Sociolaboral. Salientam a validade da participação conjunta entre empresários e trabalhadores, apesar das opções divergentes em diversos assuntos. E apontam as enormes dificuldades de implementação das

decisões nas Comissões oficiais, já que o protagonismo fica restrito à área governamental.

Considerando o potencial do estado de São Paulo, percebem como fundamental uma maior participação dele no Bloco, tomando inclusive a iniciativa de dirigir investimentos próprios e atuar especificamente em áreas como as de transporte intermodal, produção complementar, facilitação de trânsito portuário marítimo e fluvial, bem como realização de pesquisas universitárias e científicas em geral.

Sintetizando, a presença mais efetiva dos trabalhadores nas estruturas do Bloco se faz com a participação no espaço do Foro Econômico e Social, lugar em que, apesar das diferenças explícitas de interesses dos membros constituintes, se conseguem articular algumas negociações importantes, ainda que precárias.

Porém, as dificuldades são gigantescas. Na afirmação de Chaloult (1999:61): “O desafio dos trabalhadores consiste em pensar a atuar como uma classe trabalhadora regional e progressivamente continental, em construir uma estratégia comum e em estabelecer novos parâmetros de relações com os empresários, os quais são, cada vez mais, integrados e subordinados a decisões supranacionais” (apud Castro Vieira, 2001:220).

Na opinião de outra pesquisadora, cuja referência central também foi o Mercosul, houve várias razões para que o movimento sindical não atingisse seus objetivos: “(...) amplitude de suas propostas, desvinculação de suas demandas da agenda negociadora dos governos, concentração dos trabalhos em temas técnicos e a fragilidade política do movimento sindical naquele momento. Porém, o principal motivo do movimento sindical não ter conseguido atingir seus objetivos mais ambiciosos no Mercosul foi por não dispor de qualquer instrumento de barganha em relação aos governos do bloco regional e em virtude da pressão sindical estar diretamente relacionada à sua capacidade mobilizadora. (...) Outro fator que prejudicou a atuação sindical no Mercosul foi a disparidade entre os interesses das centrais, que tiveram dificuldade para formular objetivos comuns, porque às vezes o benefício de uma delas significava fortes perdas para as demais. Um fato interessante é que as discussões técnicas acirraram estas disputas ao evidenciarem as diferenças entre os países e ao expor as desvantagens de cada uma em relação a determinados temas” (Pasquariello Mariano, 2001: 269).

## **Outros atores da sociedade civil**

Fora do âmbito desses segmentos sociais, surgem outras forças organizadas da sociedade civil que têm por escopo alimentar a pretendida integração regional e participar ativamente do processo. Na esfera universitária, universidades individualmente e grupos de universidades se formaram, atuando em espaços delimitados (como por exemplo, ARCAM, MERCOSUL nas Universidades) e agindo por diversos meios para criar uma consciência e interferir de algum modo no processo, que vão de dissertações e teses, eventos acadêmicos, publicações, até parcerias institucionais entre instituições dos países membros para intercâmbio de docentes e de estudantes e para a realização de atividades conjuntas. Já tradicionais, para ilustrar com a minha área de atuação profissional, é de se registrar a presença de professores e pesquisadores com expressiva contribuição à reflexão latino-americana, que se reúnem sob os auspícios da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) e do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) com irradiação em distintos países do continente e particularmente no Cone Sul.

Associações profissionais se inserem nesse conjunto, defendendo a presença ativa da sociedade civil e a colocação na agenda do Mercosul da questão social, além de instrumentos de regulamentação profissional: “A criação, defesa e consolidação da regulamentação legal da profissão, de códigos de ética e de formação profissional com bases comuns na região, a partir de princípios decididos em forma coletiva, autônoma e democrática, que garantam o livre exercício da profissão, com direitos e obrigações assegurados de acordo aos marcos jurídicos e em situação de reciprocidade legal” (Princípios éticos y políticos para las organizaciones profesionales de Trabajo Social del Mercosur, mimeo, Reunión congregando asociaciones de serviço social dos quatro países constitutivos e do Chile, em Buenos Aires, 1999).

Tem havido, ademais, um esforço crescente de aglutinar e dar consistência a fóruns e redes envolvendo organizações não-governamentais, movimentos sociais, terceiro setor etc., dotados de maior ou menor alcance e eficácia. Podem ser citados: o Movimento pela integração dos povos do Cone Sul da América Latina, que reúne entidades sindicais, populares, de pesquisa e de assessoria, a Coordenadora Latinoamericana de

Organizaciones del Campo, a Rede de Alfabetização de Adultos, a Coordenação de entidades de educação popular, o Mercosul Social, os Fóruns de mulheres, de ONGs, de direitos humanos, numa variedade que tende a crescer.

No campo cultural, se não há uma coordenação de políticas culturais, determinadas iniciativas mostram veredas que podem ser dinamizadas. O documento básico nessa esfera de atuação é o Protocolo de Integração Cultural (Consejo Mercado Común, 11/1996). No Protocolo se reconhece que “a cultura constitui um elemento primordial dos processos de integração”, e estabelece que “os Estados-parte se comprometem a promover a cooperação e o intercâmbio entre suas respectivas instituições e agentes culturais” (art. 1º.), e que devem priorizar as “ações culturais que expressem as tradições históricas, os valores comuns e as diversidades dos países membros do Mercosul”(art. 2º.). O intercâmbio de artistas, cineastas, romancistas, músicos, teatrólogos e de outras categorias, pessoal especializado na mídia, grupos étnicos indica a vitalidade desses setores. Um ponto favorável diz respeito ao aumento expressivo de cursos de língua espanhola no Brasil, ao lado de cursos de língua portuguesa nos demais países.

Por fim, uma alusão ao intercâmbio de militantes de partidos políticos, de espectro que recobre todas as tendências político-ideológicas, e que elaboram estratégias, documentos, ações integradas, no sustento de seus objetivos programáticos.

Numa rápida avaliação, a imprensa escrita e falada não tem contribuído, se se atentar para o potencial que possui, no sentido de criar e ampliar a consciência da integração regional. São dados destaques às reuniões de cúpula presidenciais, a afirmações de representantes governamentais e de empresários a favor e contra o Mercosul, e principalmente às crises setoriais nas quais alguns setores delas se colocaram explicitamente em favor de seus países e caminhando na direção de ressuscitar velhos fantasmas de beligerância ou de oposição ao Bloco.

Toda esta constelação de atores, processos, atividades sinaliza a busca embrionária de instituição de uma sociedade civil regional, ou do Mercosul, débil, limitada, pouco organizada, porém que descortina um horizonte de esperança, com amplos desdobramentos sociais e políticos, já que ancorada em fatos concretos tangíveis como os aqui comentados.

### **Os limites de uma experiência**

No decorrer da pesquisa, tomou-se conhecimento de uma experiência que, tendo em vista os seus objetivos e alguns desdobramentos concretos, por uma parte enfatiza o vínculo indispensável entre a sociedade civil e o governo numa perspectiva de integração regional, bem como o desafio de enfrentar questões sociais, e por outra parte demonstra as enormes dificuldades de sua concretização, apesar da abertura de caminhos promissores. Ela diz respeito à Câmara Regional de Desenvolvimento do Grande ABC – CRABC (lançada oficialmente em 12 de março de 1997), situada numa região composta por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Diferentemente do Mercosul, ela parte de uma mobilização anterior da sociedade civil, com destaque para a participação social dos trabalhadores (a denominada “república sindical”) e de negociações com o empresariado (como se sabe, no Bloco a condução é eminentemente governamental); seu foco é a integração inter-municipal; o propósito maior se centra no desenvolvimento das cidades; não houve ainda uma institucionalização da instância coordenadora e os municípios-membros detêm o poder decisório. Nos aspectos convergentes com o modelo Mercosul, certos problemas são especificamente regionais; há uma rivalidade entre os municípios (comparável, em termos, com a vigente entre a Argentina e o Brasil); valoriza-se o modelo da União Européia (no caso da Câmara há um fascínio pela Terceira Itália); persegue-se uma certa “identidade” regional.

A região notabilizou-se por mostrar o dinamismo de um ramo industrial, o setor automotivo, e um ativo movimento sindical e de operários. Em decorrência de fortes mudanças ocorridas com a globalização, principalmente a abertura de mercado, a chamada reestruturação produtiva, surgiu uma crise econômica (pelos dados do DIEESE, o nível de emprego apresentou uma queda de 14%, atingindo 20.074 postos de trabalho, de fevereiro de 1990 a fevereiro de 1991), que envolveu todos os setores sociais importantes no sentido de superá-la, com destaque para os governos municipais, e o apoio do governo estadual, os empresários e os trabalhadores. Dentre algumas outras iniciativas de articulação regional, podem ser citadas o Consórcio Intermunicipal, os

Fóruns de Desenvolvimento, o Fórum da Cidadania do Grande ABC, o Censo Econômico.

Como pano de fundo, a proposta de desenvolvimento busca a complexa integração entre o local e o global, desde manter as atividades econômicas até formar coalizões entre governos e sociedade civil. Foram consideradas, em termos comparativos, as experiências de Detroit e do norte da Itália, realizaram-se seminários internacionais com a presença de especialistas em desenvolvimento regional, vindos de países da Europa e Estados Unidos. Alguns especialistas internacionais prestam assessoria aos organismos da região. Celso Daniel (1999) acentuava a proposta de se instituir não apenas políticas públicas, mas um “movimento” envolvendo a comunidade, o empresariado e órgãos estatais.

Na linha de um planejamento estratégico, foi elaborado o Planejamento Regional Estratégico, do qual consta um documento introdutório intitulado “Grande ABC: Cenário Futuro”, registrando metas regionais, para os próximos dez anos. Tendo por finalidade principal retomar o desenvolvimento, tornar o ABC um “centro do terciário avançado do Brasil”, gerar empregos, florescer os centros urbanos das cidades, implantar um sistema industrial baseado nas principais cadeias produtivas (automobilística e petroquímica) e com a participação das micros e pequenas empresas, entre outros pontos, nele consta que o futuro será construído com “medidas sociais e políticas orientadas no sentido de promover e assegurar a equidade social e a sustentação ambiental para todo o Grande ABC e em todos os estratos da população”. Na avaliação crítica de Silva (2002: 163-164), “cumprir ressaltar que o bem estar social e a preservação ambiental são vistos como uma meta para atrair novos investimentos, para vender a cidade-região (...) o desenvolvimento humano é apenas uma ferramenta utilizada para atrair capital”.

Na análise de Putnam (2000, *apud* Silva, 2002: 165), a idéia é a de forjar uma comunidade cívica que implica uma “nova visão das relações entre a esfera pública e a esfera privada”, ela envolve políticas associativas de cooperação e baseadas na confiança interpessoal, e persegue uma “radicalização da democracia local, através da participação da comunidade civil em todas as etapas da elaboração e implementação de estratégias de reconversão”. Essa noção está presente no documento “Grande ABC:

Cenário Futuro”. A idéia de comunidade cívica revela o desejo de eliminar os conflitos sociais, também presente em propostas de Borja e Castells, o que para alguns críticos corresponde a uma visão sistêmica de cunho funcionalista. Há a pretensão de se chegar a um consenso “forçado”, de zerar os conflitos sociais – marca indelével de um passado recente na região – o que traz problemas de monta.

Em seu estudo sobre a Câmara, Silva aponta as propostas de inclusão social pelo emprego, para sinalizar que a visão de desenvolvimento econômico presente na CRABC subordina o desenvolvimento social ao econômico e o considera como um mero reflexo do desenvolvimento econômico. As preocupações com a inclusão social se manifestaram, primeiramente, com o MOVA Regional, projeto de alfabetização de jovens e adultos, e avança com o Movimento Criança Prioridade 1, onde se prevêem políticas para a juventude.

Na perspectiva de valorização dos governos subnacionais e de implementar relações com outras regiões do mundo, há uma intencionalidade do local buscar o global sem passar pelo Estado nacional, rompendo assim com um círculo secular de centralização das decisões na esfera federal.

Entre os desafios de maior ressonância e impeditivos da integração desejada, podem ser salientados: nas controvérsias entre eventuais decisões da Câmara e os governos municipais, são estes últimos que prevalecem, considerando basicamente a ausência de uma institucionalidade configurada; a própria rivalidade existente entre os municípios, latente ou manifesta, que distancia os propósitos da realidade; certos setores sociais ou ficam distantes, ou desistem de participar da dinâmica da Câmara; a conflitividade de visões e posições políticas expressa pelos representantes de partidos políticos adversários, ao lado das dificuldades de assegurar a continuidade dos projetos quando há troca dos governos de turno.

Pode-se destacar, ademais, como limites importantes, por um lado, o desconhecimento da entidade de parte expressiva da população, o que vai requerer medidas de publicização de seu funcionamento. E, por outro lado, a consciência de que certas mudanças esperadas dependem de reformas que ultrapassam as fronteiras regionais,

centradas no plano nacional, tais como a reforma tributária, a liberação de recursos financeiros pelo BNDES e outras agências.

Tal como no Mercosul, e em outras experiências do mesmo gênero, os defensores das potencialidades desse desenvolvimento regional estão fazendo uma aposta. Neste caso, no “incipiente sistema de *governance* regional que foi construído na região no decorrer da década de 90 e que poderia, e talvez deveria, servir de referência para futuros projetos de mudanças no arcabouço institucional no plano federal..”, como aponta Klink (2000: 255). E se poderia acrescentar, no Mercosul.

### **Notas sobre sociedade civil**

No presente texto, parti de uma concepção de totalidade, que integra organicamente Estado, Mercado e Sociedade Civil. O Estado, em *estrito senso*, é entendido como Sociedade Política (os Três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário, o Direito, os órgãos de segurança; um pacto de dominação). Num *sentido amplo*, ele é composto da Sociedade Política e da Sociedade Civil (esta abrangendo o espaço de direção intelectual e moral da sociedade, lugar de conflito e consenso entre as classes sociais – isto é da hegemonia e da contra-hegemonia, conjunto de instâncias privadas); ou seja, espaço de dominação e consenso. Para uma rápida idéia de outras concepções de Sociedade Civil:

1. “Sociedade Civil é composta por uma grande heterogeneidade de atores civis (incluindo atores conservadores), com formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns), e uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes” (Evelina Dagnino, *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006).
2. “(...) a sociedade civil não é um ator coletivo e homogêneo (...) é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistema político e econômico. Isso quer dizer que a sociedade civil está entrecruzada por múltiplos conflitos e que ela é, em todo caso, uma arena

de arenas´(Walzer, 1992) e não um território da convivência pacífica e não conflituosa” ( Alberto J. Olvera. *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización em América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

3. A sociedade civil não é sinônimo do chamado Terceiro Setor, o qual é normalmente composto de diversas associações civis, centrada em “serviços para terceiros”, e que constitui apenas uma parcela da sociedade civil (vários autores).
4. “Gramsci considerava a sociedade civil não apenas como o campo da hegemonia que sustentava o *status quo* do capitalismo, mas também o campo no qual ocorrem as transformações culturais, no qual a contra-hegemonia das forças emancipatórias podem se constituir. A sociedade civil não é apenas um agrupamento de atores, ou seja, grupos sociais autônomos. É também o campo de contestação das idéias em que os significados inter-subjetivos sobre os quais é baseado o senso de ´realidade´ das pessoas podem transformar-se e novos conceitos da ordem natural da sociedade podem emergir” (R. W. Cox. Civil society at the turn of the millenium: prospects for na alternative. *Review of International Studies*, v. 25, N. 1, p. 3-28).
5. Uma concepção que diverge das citadas é a da sociedade civil liberal. Nela, “a sociedade civil é externa ao Estado – uma instância pré-estatal ou infra-estatal -, e nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural. Um espaço a partir do qual se pode ferir e hostilizar os governos, mas de onde não se estruturam governos alternativos ou movimentos de recomposição social. Nele pode existir *oposição*, mas não *contestação*” (Marco Aurélio Nogueira, Sociedade Civil entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 18, N. 52, junho de 2003, p. 185-202).

## **Bibliografia**

ABONG. (1998). Mercosul: integração regional e cidadania. In: ALOP/ABONG/MLAL. *Revista da ABONG*, N. 25, junho. São Paulo.

ALMEIDA, Paulo Roberto. (1998). *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo, LTD.

BERNAL-MEZA, Raúl. (2000). *Sistema mundial y Mercosur – globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Argentina, Nuevohacer/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

BIRLE, Peter, BRUERA, Silvana et alii. (1994). Dos estudos sobre los empresários y la integración regional. Montevideú. EPPAL.

CAMPBELL, Jorge (ed.). (2000). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

CAMPOS, Íris Walquiria e ARROYO, Mônica. (1998). A força do empresariado no Brasil e na Argentina. *Lua Nova*, N. 44. São Paulo, Cedec.

CASTILLO, G. et alii. (1996). *Los trabajadores y el MERCOSUR*. Buenos Aires, Corregidor.

CASTRO VIEIRA, Jeferson de. (2001). *Dinâmica socioeconômica do Mercosu frente à globalização*. Tese de doutorado defendida na UNB/Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre a América Latina e o Caribe. Brasília.

CUNILL GRAU, Núria. (1998). *Repensando o público através da sociedade – novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, Revan; Brasília, Enap.

DEGENSZAJN, André Raichelis. (2001). O empresariado paulista como ator Político no Mercosul. Bolsa de iniciação científica, 2<sup>o</sup>. *Relatório Científico*. Fundap/Cedec/Puc-SP, abril.

DAGNINO, Evelina (org.). (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

DINIZ, Eli. (1999). Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: MELO RICO, Elisabeth & RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão social – uma questão em debate*. São Paulo, EDUC/IEE.

FIEP, FIESC, FIERGS. (1997). Comissão Fórum Sul do Mercosul. *Diagnóstico Da região Sul frente ao Mercosul*.

GINESTA, Jacques. (1999). *El MERCOSUR y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre, Ed. Universidade/ UFRGS.

GÓMEZ, José María. (1998). Globalização, Estado-Nação e cidadania. *Contexto Internacional* vol. 20, n.1, janeiro/junho. Rio de Janeiro, IRI/PUC Rio.

HIRST, Mônica. (1996). Dimensão política do Mercosul: atores, politização e ideologia. In: ZYLBERSTAJN, Hélio et alii (eds.) *Processos de integração regional e a sociedade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

KLINK, Jeroen Johannes. (2000). *O novo regionalismo. O caso da região do ABC*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU/USP.

- LIMA, Marcos e MEDEIROS, Marcelo (eds.). (2000). *O Mercosul no limiar do Século XXI*. São Paulo, Cortez.
- LINS, Hoyedo Nunes e BERCOVICH, Nelson Andrés. (1995). Cooperação envolvendo pequenas e médias empresas industriais no Mercosul. *Ensaio FEE*. Porto Alegre.
- NICOLETTI, V. (1998). *Mercosur y identidad cultural latinoamericana*. Buenos Aires, Lugar.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. (1999). Um Estado para a sociedade civil. In: MELO RICO, Elisabeth & RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão social – uma questão em debate*. São Paulo, EDUC/IEE.
- PASQUARIELLO MARIANO, Karina Lilia. (2001). *A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no Mercosul*. Tese de doutorado defendida na UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, março.
- PIT-CNT/Fundación FESUR Uruguay. (1999). *Curso Taller las dimensiones del MERCOSUR y las trabajadoras*. Montevideú.
- PRADO, Antônio Carlos. Grupo Brasil Argentina, modelo de participação da Sociedade civil na integração regional. *Cadernos CEDEC No. 71*. São Paulo, Edição especial CEDEC-PUC-SP, 2002.
- RAICHELIS, Raquel. (1998). *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez.
- ROJAS ACOSTA, Ana. (2002). A participação da Força Sindical no Mercosul. Texto para o Relatório Final da presente pesquisa. São Paulo.
- SILVA, Sílvio César. (2002). Câmara Regional de desenvolvimento do ABC : Emprego e inclusão social. Tese de doutorado em ciências sociais. São Paulo, PUC-SP.
- TEIXEIRA DA COSTA, Roberto. O empresariado brasileiro e o Mercosul. *Cadernos CEDEC No. 71*. São Paulo, Edição especial CEDEC-PUC-SP, 2002.
- TOMAZONI, Fernanda Ruiz. (2001). O empresariado da região sul: sua visão e participação no processo de integração regional do Mercosul. Bolsa de iniciação científica. 2<sup>o</sup>. *Relatório Científico*. São Paulo, Fundap/Cedec/Puc-SP, abril.
- TROTTA, Miguel Edgardo Vicente. (2001). Os trabalhadores e a integração regional. 2<sup>o</sup>. *Relatório Científico*. São Paulo, Fundap/Cedec/Puc-SP, abril.
- VIEIRA, Liszt. (2001). *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro, Record.
- VIGEVANI, Tullo & VEIGA, João Paulo. (1991). Mercosul e os interesses políticos e sociais. *São Paulo em perspectiva* Vol. 5, N. 3, jul-set. São Paulo, SEADE.

- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (1996). Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. *São Paulo em perspectiva* Vol. 10, N. 4, out.-dez. São Paulo, SEADE.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (1999). Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o Mercado. In: MELO RICO, Elisabeth & RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão social – uma questão em debate*. São Paulo, EDUC/IEE.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. & RAICHELIS, Raquel. (2001). Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo de (compilador). *Los rostros del MERCOSUR – el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, CLACSO.
- WEIDENFELD, Werner & WESSELS, Wolfgang (orgs.). (1997). *A Europa de A a Z – Guia da integração europeia*. Luxemburgo, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- 

## QUESTÕES

(Responder todas as questões e enviá-las até o dia 16 de outubro de 2006 para o endereço eletrônico: [mercocidades@santoandre.sp.gov.br](mailto:mercocidades@santoandre.sp.gov.br))

1. Diga, com suas palavras, qual foi o seu entendimento da concepção de sociedade civil.
2. O que significa uma gestão efetivamente pública?
3. Dentre os setores sociais citados – empresariado e trabalhadores –, qual deles tem sido o mais importante para a integração regional no Mercosul?