

POLÍTICAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA REGIONAL NO MERCOSUL

José Renato Vieira Martins*
Carolina Albuquerque Silva**

1 INTRODUÇÃO

Os espaços de participação social conquistados recentemente por meio da ação conjunta de governos e representantes da sociedade civil fortalecem a institucionalidade democrática do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A participação da sociedade civil tem permitido que centrais sindicais, redes e plataformas regionais de setores, como a agricultura familiar, as pastorais sociais, as cooperativas, os pequenos e médios empresários, a economia solidária, os direitos humanos, as mulheres, a juventude, o movimento negro, o meio ambiente, a saúde, a educação e cultura, entre outros, adquiram um peso relativo maior nas discussões sobre os destinos do bloco.

A maior aproximação entre Estado e sociedade já produziu efeitos palpáveis. O principal deles consiste no destaque que os temas sociais passaram a receber na agenda de negociações do Mercosul. Novos espaços institucionais de discussão e implementação de políticas públicas sociais foram criados. A Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS) do Mercosul e o Instituto Social do Mercosul (ISM) são exemplos desta mudança.

Essa nova institucionalidade tem possibilitado o envolvimento da sociedade e dos setores afetados na implementação de políticas públicas de integração social. O Mercosul possui hoje ações positivas em diferentes áreas sociais, com resultados tangíveis que beneficiam milhares de cidadãos, em áreas tão distintas, como a contagem do tempo de serviço em qualquer um dos Estados Partes para efeito de aposentadoria, o atendimento médico em cidades de fronteira, a harmonização de currículos do ensino superior e a promoção de ações conjuntas para o enfrentamento da violência contra a mulher. Também se destaca a criação de mecanismos de financiamento e crédito para as atividades de interesse social, como o Fundo Mercosul de Garantias para as Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul.

* Chefe da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. *E-mail:* <renato.martins@planalto.gov.br>.

** Assessora da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. *E-mail:* <carolina.albuquerque@planalto.gov.br>.

As mudanças operadas neste período estão levando ao surgimento de um Mercosul socialmente integrado, com demandas próprias e políticas específicas destinadas a atender às imensas carências sociais da região. A agenda recente do bloco – muito mais voltada para os temas do desenvolvimento social – está intimamente associada à emergência do Mercosul social e participativo como novo elemento da governança regional.

2 NOVOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Quando foi criado, em 1991, o Mercosul não contava com nenhum tipo de mecanismo de participação social, configurando-se exclusivamente um acordo entre estados. Há 20 anos, os governos do Cone Sul que optaram pela via da regionalização, em resposta à aceleração da globalização econômico-financeira, consideravam o Mercosul muito mais uma oportunidade para realizar a abertura dos mercados nacionais, do que um meio para implementar políticas efetivas de integração regional. A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muito tempo sobre as demais áreas da integração, deixando em segundo plano a complementação produtiva, a integração da infraestrutura, a superação das assimetrias e, também, as políticas sociais. Ademais, a pressão em favor da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), iniciativa lançada em 1992 pelos Estados Unidos com o propósito de criar uma zona de livre comércio no continente, dividia os países latino-americanos quanto às escolhas de política externa e inserção internacional.

Somente em 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto, foram criados os primeiros espaços institucionais – a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social – que flexibilizavam a participação exclusiva do Poder Executivo nas discussões do Mercosul.

Esses órgãos de representação parlamentar e o diálogo com os setores econômicos – principalmente as entidades sindicais e as associações empresariais – constituem o que se pode chamar de primeira geração de mecanismos de participação no Mercosul. A segunda geração, que tem início em 2006, corresponde a iniciativas regionais, como as cúpulas sociais do Mercosul e espaços nacionais de participação social, o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, ligado ao Ministério das Relações Exteriores da Argentina.

A proposta brasileira de criação de uma unidade técnica de apoio à participação social no Mercosul, atualmente em discussão no Grupo do Mercado Comum (GMC), corresponde igualmente à decisão de fortalecer e ampliar a esfera pública regional.

A passagem dos mecanismos de primeira aos mecanismos de segunda geração de participação social foi determinada por uma clivagem política que historicamente coincidiu com o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1990, com a chegada ao poder dos partidos de esquerda e centro-esquerda, e com a emergência de novos atores sociais no cenário regional. Este somatório de fatores permitiu dar início à superação do déficit de participação social que caracterizou o Mercosul durante a primeira década da integração.

3 AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

Paralelamente a considerações de ordem institucional e cultural, não passa despercebido à visão que presidiu a criação das cúpulas sociais e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo o fato de que o Estado ocupa a posição central no processo da integração regional. Tais iniciativas não compartilham, portanto, da ideia de deslocamento do lócus da política para uma órbita distante do Estado. Em vez de abandonar a arena estatal às classes dominantes ou de virar as costas ao Parlamento e aos partidos políticos, os mecanismos de participação social de segunda geração visam articular posições no interior do Estado, no Parlamento e nos movimentos sociais – nacionais e regionais – em defesa do Mercosul e de uma agenda positiva para a integração.

Alguns pressupostos básicos, já tratados pela literatura, são comuns às experiências de participação social regional de segunda geração:

- 1) *Democratização* – compreende a incorporação de novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica o reconhecimento do conflito como componente constitutivo da sociedade, bem como a busca de consensos, de tal forma que os interesses divergentes sejam qualificados e confrontados no embate público e direcionados para adesão a posições hegemônicas na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas regionais dos Estados Partes.
- 2) *Esfera pública* – corresponde à incorporação dos fluxos de discussões e das demandas geradas pelos movimentos sociais em defesa de direitos sociais, ocorridas à margem dos sistemas oficiais – por meio de dinâmicas não institucionais ou semi-institucionais –, capazes de identificar carências sociais por meio de vivências comunitárias e direcioná-las para as instituições dos Estados Partes, de sorte a incidir sobre as decisões do Mercosul.
- 3) *Transparência* – pressupõe a visibilidade das decisões, a circulação de informações estratégicas, a discussão prévia e informada sobre o que está em jogo nas negociações dos Estados Partes. O Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério das Relações Exteriores da Argentina e o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, por sua inserção institucional e sua presença estatal, desempenham papel estratégico para a garantia da visibilidade social do bloco.
- 4) *Controle social* – corresponde à garantia da participação de representantes sociais e à qualificação de suas demandas coletivas nos fóruns setoriais oficiais, como as reuniões especializadas de juventude, mulheres, agricultura familiar, cooperativismo etc., nas reuniões de ministros da educação, saúde, cultura, dos direitos humanos, assim como na participação de representantes sociais nas cúpulas presidenciais.
- 5) *Supranacionalidade* – pressupõe a identificação e o fortalecimento das áreas e dos temas estratégicos de interesse comum, reconhece a primazia da dimensão regional sobre o somatório dos interesses setoriais e nacionais, e é capaz de gerar consensos para a necessária reforma institucional do Mercosul, valorizando ações coletivas regionais.

Iniciativas como as das cúpulas sociais e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo têm o objetivo comum de envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos possam debater, formular demandas e participar dos processos decisórios de construção do Mercosul. Correspondem a um processo de constituição de uma esfera pública regional geradora de direitos sociais, integrada por sujeitos coletivos, responsáveis pela elaboração, implementação e gestão de políticas públicas que somente se tornou viável com o amadurecimento da cultura democrática na região.

4 CÚPULAS SOCIAIS E CONSELHO BRASILEIRO DO MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

As cúpulas sociais do Mercosul tiveram início em 2006 e encontram-se na décima edição. São espaços de discussão e formulação de propostas de políticas públicas dos quais participam representantes dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do Mercosul. No Brasil, a organização das cúpulas sociais compete à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Departamento do Mercosul do Ministério das Relações Exteriores. O fortalecimento da articulação entre diferentes setores sociais propiciado pelo processo de preparação e realização das cúpulas sociais tem contribuído para a incorporação de novos sujeitos coletivos ao Mercosul e alavancado a agenda social da integração. As demandas e as propostas emanadas da sociedade civil constituem uma contribuição efetiva que as cúpulas sociais têm aportado aos governos dos Estados Partes.

Do ponto de vista da participação da sociedade civil, as cúpulas sociais privilegiam o envolvimento de redes e plataformas regionais de movimentos sociais e organizações não governamentais. Os eventos contam com a participação regular de entidades, como a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone, o Programa Mercosul Social e Solidário, a Coordenadoria de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam), a Associação Latino-Americana de Pequenas e Médias Empresas (Alampyme), a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação, a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção (ALOP) e o Fórum Universitário do Mercosul (Fomerco).

No Brasil, o Programa Mercosul Social e Participativo, instituído pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008, consolidou um conjunto de ações voltadas para a ampliação da participação da sociedade civil. Entre elas destaca-se a criação do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo.

Coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), o conselho se reúne quatro vezes por ano para divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, fomentar discussões sobre temas diversos ligados à integração e encaminhar sugestões emanadas da sociedade civil para as instâncias decisórias do bloco. Participam do conselho representantes de movimentos e organizações sociais de diferentes setores, autoridades do governo federal e técnicos das reuniões especializadas, reuniões de ministros, comissões e subgrupos de trabalho do Mercosul.

A opção por iniciativas com as características das cúpulas sociais e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo representa o resultado de uma escolha política dos movimentos sociais e sujeitos coletivos em favor da integração regional, que surge da aliança entre esses atores sociais, governos progressistas e órgãos do Mercosul favoráveis à participação social, como o Parlamento do Mercosul, a Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico e Social e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul. Além da demanda por direitos sociais, essas iniciativas pressupõem o reconhecimento da presença política dos sujeitos coletivos no processo de construção do Mercosul.

5 POLÍTICAS SOCIAIS REGIONAIS

A recente criação do Instituto Social do Mercosul (2009) e da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (2010), que trabalham para harmonizar as políticas sociais no bloco, são outros sinais do fortalecimento da agenda social. Além destas inovações institucionais, diversas políticas setoriais de alcance regional, implementadas ao longo dos últimos oito anos em áreas como saúde, educação e cultura e agricultura familiar, traduzem igualmente a inflexão em direção a um enfoque mais integral do Mercosul.

- Saúde: os acordos assinados na área da saúde impulsionaram a integração de políticas regionais em relação ao controle do tabaco, a promoção da segurança alimentar e nutricional, o acesso a medicamentos e critérios de patentes, a regulamentação de listas de espera para transplantes de órgãos, ações para a redução da mortalidade materna e neonatal e o fortalecimento de sistemas regionais de gestão da saúde pública. As diretrizes sociais para a saúde na região estão definidas no Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde, aprovado em 2009 pelos ministros de Saúde dos Estados Partes e associados. Para atingir os objetivos definidos no plano é preciso fortalecer a articulação entre as políticas públicas regionais de todas as áreas sociais do Mercosul. Houve avanços no que se refere ao fortalecimento do sistema de vigilância epidemiológica do Mercosul e à livre circulação de produtos de assistência à saúde. O Brasil tem se empenhado particularmente em garantir o desenvolvimento da política de medicamentos do Mercosul, área que compreende o acesso, o uso racional, a segurança, a eficácia e a qualidade dos medicamentos. Nesta área, foram aprovadas medidas para a adoção de critérios que protejam a saúde pública de possíveis impactos negativos causados pelas regras internacionais de propriedade intelectual.
- Desde 2007, grupos de trabalho bilaterais foram criados ou reativados nas zonas de fronteira com o objetivo de garantir o acesso de suas populações aos serviços de saúde pública. O Acordo Brasil-Uruguaí para a permissão de serviços de saúde entre pessoas físicas ou jurídicas facilitará o acesso aos serviços de saúde para os cidadãos brasileiros e uruguaios residentes em Chuí, Santa Vitória do Palmar, Balneário do Hermenegildo, Barra do Chuí, Jaguarão, Aceguá, Santana do Livramento, Quaraí

– no Brasil; e em Chuy, 18 de Julio, Barra do Chuy, La Coronilla, Rio Branco, Aceguá, Rivera, Artigas e Bella Unión – no Uruguai. Por meio de contratos entre as instituições públicas e privadas, o acordo garantirá a oferta de serviços de saúde e facilitará a organização de fluxos de atendimento. Isto permitirá, por exemplo, que gestantes de Barra do Quaraí sejam atendidas na vizinha Bella Unión, e vice-versa, evitando deslocamentos até unidades de referências nacionais mais distantes. O acordo já foi aprovado pelos Congressos de ambos os países. No Brasil, entrou em vigor na data de sua publicação, 14 de dezembro de 2009.

- Educação: o setor educacional do Mercosul atua em favor da harmonização e da coordenação das políticas educacionais do Mercosul. O plano do setor para 2006-2010 estabelece cinco diretrizes de atuação: *i*) contribuir para a integração regional por meio de acordos e de execução de políticas educacionais que promovam a cidadania regional e uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; *ii*) promover educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; *iii*) promover a cooperação solidária e o intercâmbio para a melhoria dos sistemas educacionais; *iv*) implantar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, docentes investigadores, gestores, diretores e profissionais da educação; e *v*) negociar políticas que articulem a educação ao processo de integração.
- A partir de 2010 o ensino do idioma espanhol tornou-se obrigatório nas escolas brasileiras. O país conta com seis mil professores de espanhol e são necessários 20 mil professores para alcançar a meta desejada. A questão é também um grande desafio para os demais países do bloco. Para enfrentá-lo foi criado um grupo de trabalho responsável por discutir a formação docente de professores de português e espanhol e propor políticas conjuntas de cooperação.
- Em 2009, o governo brasileiro criou a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), na qual metade dos alunos e professores são brasileiros e a outra metade é composta por nacionais dos demais países do bloco. A universidade, que pretende chegar a um total de 10 mil alunos em cinco anos, foi implantada em Foz do Iguaçu, no Paraná, de modo a atender os estudantes das cidades fronteiriças do Brasil, da Argentina e do Paraguai. As aulas tiveram início em agosto de 2010.
- Agricultura familiar: segundo os critérios adotados pelo Acordo sobre Bases para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul – mão de obra preponderantemente familiar, residência no próprio estabelecimento e utilização de recursos produtivos em termos compatíveis com a capacidade de trabalho da família –, o setor no Mercosul é constituído por cerca de 20 milhões de pessoas. O acordo já foi incorporado às legislações nacionais e está sendo implementado pelos países do bloco. Por meio dessa identificação, torna-se possível incrementar a implementação de políticas específicas para o setor.

- Ademais, estão sendo implantados os registros nacionais da agricultura familiar em todos os países do bloco. Até o surgimento da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul, apenas o Brasil e o Chile contavam com este tipo de instrumento, o que possibilita que os governos cadastrem as famílias da agricultura familiar. Em 2010, 40% do universo da agricultura familiar do Mercosul já foram registrados e têm se beneficiado das políticas públicas específicas destinadas ao setor.
- Outro destaque foi a criação, em 2008, do Fundo da Agricultura Familiar (FAF) do Mercosul, que aguarda aprovação do Congresso Nacional brasileiro. Como nos outros fundos existentes no bloco, as contribuições são proporcionais ao tamanho das economias dos países, cabendo ao Brasil a maior parcela – 60%, no caso do FAF.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Multiplicam-se outros exemplos em áreas, como cultura, juventude, promoção da igualdade de gênero e seguridade social. Caso se mantenha esta tendência de aprofundamento das políticas voltadas para a dimensão social da integração, é possível que o Mercosul evolua para a constituição de um sistema regional de proteção social, que complementaria as políticas nacionais direcionadas para a redução do grau de vulnerabilidade dos cidadãos frente às carências sociais ainda existentes nos países da região. Segundo essa concepção, o Mercosul passa a ter responsabilidades sobre a provisão de serviços e bens considerados direitos de cidadania – educação, saúde, renda, moradia e segurança física –, que deixam de constituir-se como obrigação exclusiva dos Estados nacionais.

A maior aproximação entre o Estado e a sociedade se reflete, hoje em dia, no adensamento dos laços de dependência mútua entre os países do bloco. O Mercosul passa a configurar um espaço de oportunidades compartilhadas pelos seus habitantes em suas vidas cotidianas. Com o tempo, as políticas sociais e de participação tendem a contribuir para que os cidadãos do Mercosul aumentem seu sentido de pertencimento a uma comunidade política.

Esse enfoque reflete uma nova forma de trabalhar os temas sociais no interior do bloco, com base na ideia da centralidade da dimensão social da integração. Trata-se de enxergar o desenvolvimento social como eixo transversal e articulador do processo de integração e, ao mesmo tempo, de superar tanto as abordagens meramente assistencialistas, quanto a falsa dicotomia entre as políticas econômicas e sociais. Finalmente, trata-se de reconhecer o papel das organizações da sociedade civil, não só como beneficiárias das políticas sociais, mas, principalmente, como sujeitos das políticas públicas regionais.