

**O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DE
TRATADOS E RESOLUÇÕES INTERNACIONAIS**

por

Renata Costa de Christo

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana, Área de Concentração em Direito, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Integração Latino-Americana**

Orientadora: Prof^a Dr^a Deisy de Freitas Lima Ventura

Santa Maria, RS, Brasil

2006

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE
CIVIL NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DE TRATADOS E
RESOLUÇÕES INTERNACIONAIS**

elaborada por
Renata Costa de Christo

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-Americana

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profª Drª Deisy de Freitas Lima Ventura
(Presidente/Orientadora)

Profª Drª Mercedes Isabel Botto (FLACSO – Buenos Aires)

Profª Drª Jânia Maria Lopes Saldanha (UFSM)

Santa Maria, 11 de julho de 2006.

AGRADECIMENTOS

À Dr^a Deisy Ventura, minha orientadora, pelos ensinamentos essenciais ao desenvolvimento desta dissertação.

Aos meus pais, Maria Thereza e Valdir, pelo exemplo, estímulo e carinho concedidos ao longo da minha vida.

Ao Marco Aurélio Biermann, pelas longas e instigantes conversas que resultaram na definição dos primeiros passos deste trabalho.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil

O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DE TRATADOS E RESOLUÇÕES INTERNACIONAIS

AUTORA: RENATA COSTA DE CHRISTO
ORIENTADORA: DEISY DE FREITAS LIMA VENTURA
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 11 de julho de 2006.

O presente trabalho objetiva analisar os limites da atuação das organizações da sociedade civil na definição de tratados e resoluções internacionais. Para tanto, foi desenvolvida uma análise sobre os elementos que permeiam a atuação dos fenômenos participativos que emergem no cenário do processo atual de globalização (Capítulo 1). Num segundo momento (Capítulo 2), demonstra-se o impacto e os limites da atuação dos atores não estatais nas esferas decisórias internacionais, a partir da análise de instrumentos de diálogo e participação da sociedade civil, concebidos no âmbito de organizações de cooperação econômica das Nações Unidas e nas instâncias decisórias do MERCOSUL. A atuação transnacional do ativismo cidadão determinou a inserção de novos padrões de cooperação e decisão na esfera das organizações internacionais, ampliando a perspectiva de construção de coberturas universais de direitos da cidadania.

Palavras-chave: Organizações Internacionais, Sociedade Civil, MERCOSUL

ABSTRACT

Máster Dissertation
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana
Federal University of Santa Maria, RS, Brazil

O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DE TRATADOS E RESOLUÇÕES INTERNACIONAIS

AUTHOR: RENATA COSTA DE CHRISTO
ADVISER: DEISY DE FREITAS LIMA VENTURA
Date and Place of Defense: Santa Maria, 11 de julho de 2006.

That work objective to analyse the limites of acting from organization of civil society in definition of treaties and international solution. To much, developed an analysis about elements that permeate acting of participate phenomenons that emerge in scene of current process of globalization (chapter I).

In second moment (Chapter II) demonstrate the impact and limits acting of actors don't nationalized in international having the power spheres to decide, starting of analysis of dialogue instruments and participation of civil society ,conceived in level of economic cooperation organization of United Nations and having the power to decide authorities of MERCOSUL .

The actuation transnationalized of citizen activism determined the insertion of news standard of cooperation and to decision in sphers of international organization, enlarging the prospect of construction of universal covering of citizenship rights.

Key-words: organization of civil society - international organization - MERCOSUR

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

AMAs - Acordos Multilaterais Ambientais

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CMC - Conselho do Mercado Comum

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta

ECOSOC - Conselho Econômico e Social da Nações Unidas

FCES - Fórum Consultivo Econômico e Social

FMI - Fundo Monetário Internacional

GMC - Grupo do Mercado Comum

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PICAB - Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil

POP - Protocolo de Ouro Preto

TA - Tratado de Assunção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1	
O ESPAÇO DA POLÍTICA EM TRANSFORMAÇÃO	21
1.1 A emergência de novos atores sociais na esteira do fenômeno da globalização	25
1.2 A contribuição das organizações não-governamentais e as redes de movimentos sociais	29
CAPÍTULO 2	
AS RELAÇÕES DIALÓGICAS ENTRE AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A SOCIEDADE CIVIL	42
2.1 O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e o diálogo com a sociedade civil	43
2.2 As perspectivas de participação da sociedade civil no âmbito do FMI	47
2.3 A Organização Mundial do Comércio frente à pressão do ativismo internacional	51
2.4 Mecanismos de participação da sociedade civil no MERCOSUL	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	72

INTRODUÇÃO

A análise dos arranjos organizacionais que emergem na sociedade moderna é uma tarefa desafiadora, pois tais fenômenos são, ao mesmo tempo, produtores e produtos de um ambiente social fragmentado, complexo, em contínua e rápida mudança.

A revolução tecnológica colocou em ação o surgimento de uma nova sociedade, caracterizada pela globalização econômica, pela modificação do tempo e do espaço e pela reflexividade social¹. Esse movimento de transnacionalização ou globalização apresenta como característica essencial a reprodução ampliada do capitalismo, compreendido este como um modo de produção material e espiritual, que recria e acomoda relações em todas as partes do mundo².

A economia que se desenvolve em escala global difere da economia mundial, baseada na acumulação e expansão do capital, em curso desde o século XVI. A economia global foi impulsionada pelos progressos das tecnologias da informação e da comunicação. Beneficiando-se de uma nova infra-estrutura, baseada nos avanços tecnológicos, e de políticas de desregulamentação elaboradas e processadas por instituições internacionais e governos, a economia mundial tornou-se global³. Trata-se, portanto, de uma economia informacional e em rede. Significa dizer que os níveis de produção e de competição dos agentes econômicos estão interligados à eficiência da aplicação de informações, à capacidade de processar conhecimentos.

¹ No pensamento de GIDDENS, a reflexividade social é a categoria central da sociedade pós-tradicional. Nesse contexto de reflexividade as tradições são redescobertas e, ao mesmo tempo, dissolvidas. Significa um cenário de desconstituição das verdades rígidas, no qual se verifica a coexistência dialética entre tendências questionadoras, e movimentos de afirmação das tradições. (GIDDENS, Anthony. Risco, confiança, reflexividade. Tradução de Magda Lopes. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 220)

² IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 59.

³ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. Tradução de Klaus B. Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. 1, p. 142.

No que concerne à característica de rede, significa reconhecer que na economia global a concorrência se realiza através e uma rede de interação entre empresas, configurando a interdependência entre os agentes econômicos. Essa economia que se desenvolve em escala global, no entanto, não corresponde a uma economia planetária, na medida em que não uniformiza todos os processos econômicos existentes no mundo. Embora a globalização da economia determine, ainda que indiretamente, a vida das sociedades, inexistente um processo homogêneo de expansão da economia global⁴.

A inserção dos países e regiões no processo econômico global depende da capacidade de integração e do potencial de concorrência daqueles. Portanto, a economia global abarca as localidades, regiões e países geradores dos valores de interesse das redes, ao mesmo tempo exclui todas as estruturas que não se conformam com os valores eleitos como substanciais para as redes empresariais.

A organização do sistema financeiro internacional, estruturado a partir da necessidade de atender às exigências da economia capitalista, apresenta-se, também, como um dos traços principais da sociedade global. A atuação das empresas, corporações e conglomerados internacionais, bem como das demais forças que atuam no mercado mundial, como os blocos econômicos, redefinem e colocam em questão a sociedade nacional, suas instituições e modelos de desenvolvimento.

O conteúdo do processo de globalização atual, no entanto, não compreende somente as conexões de alcance mundial, nem está adstrito ao aspecto econômico. Ele revela as transformações na vida das pessoas, que são determinadas por eventos locais, regionais ou mundiais, de natureza econômica ou não.

Sob este enfoque, cumpre reconhecer que a transnacionalização da economia e da política atua diretamente sobre a idéia de soberania do Estado-nação⁵. Os parâmetros econômicos, técnicos e desenvolvimentistas elaborados

⁴ Ibid., p. 178.

⁵ A idéia de soberania como poder supremo que não reconhece outro acima de si, forjada no contexto de formação do Estado nacional moderno, como bem anotou FERRAJOLLI, é uma categoria em declínio. No plano interno, a soberania sofreu uma progressiva limitação a partir da formação dos Estados constitucionais e democráticos cujos princípios norteadores subordinam qualquer poder à lei. No plano externo, paradoxalmente, entre meados do século XIX e a primeira metade do século XX, a soberania externa se absolutiza, alcançando seu ápice com as duas grandes guerras (1914-1945). Desse modo, enquanto o Estado de Direito, internamente, impõe limitações ao poder estatal, nas relações externas o exercício da soberania estatal não encontra limitações e se legitima frente aos demais Estados. Todavia o paradigma da soberania externa encontra seu declínio nos mesmos eventos que consubstanciaram a expressão máxima do seu desenvolvimento, quais sejam, as duas

pelas estruturas mundiais de poder, representadas pelas corporações mundiais e pelas organizações multilaterais, reorientam e, em certa medida, esvaziam a soberania das nações. A autonomia nacional sofre um evidente decréscimo frente à globalização da economia, da política e da cultura.

Fragmentação e integração, portanto, compõem um quadro de contradições que coloca em causa os paradigmas do pensamento político fundados na lógica da sociedade nacional. As categorias de interpretação dos fenômenos sociais são desafiadas pela emergência da sociedade global, demonstrando-se deficitárias para a compreensão das questões da globalização.

As categoriais emblemáticas da sociedade nacional não comportam o fenômeno de produção da sociedade pós-industrial. Disso decorre a impossibilidade de enfrentar a temática da globalização a partir das noções clássicas de povo, cidadania, classe social, estado e partido político⁶.

A globalização, dada a hegemonia do capital, configura ao mesmo tempo uma forte interconexão entre sujeitos sociais, Estados e regiões bem como uma intensificação da busca por espaço de expressão das diferenças. Se, por um lado, esse fenômeno traduz uma alteração nas funções estatais concernentes à fixação de objetivos e à condução de políticas públicas, por outro, cria possibilidades de potencialização e construção de identidades locais. As expressões de nacionalismos e as Organizações não-governamentais são exemplos da emergência de articulações sociais impulsionadas pelas demandas que surgem no contexto da globalização.

Outrossim, a sociedade global em desenvolvimento apresenta como característica um intenso processo de “desterritorialização”. Tal processo está ligado ao surgimento de estruturas de poder político, econômico, cultural e social descoladas de locais específicos, e cujas atuações atravessam as regiões e as fronteiras dos Estados⁷.

grandes guerras. É assim que, com a Carta da ONU de 1945, e com a Declaração universal dos direitos do homem, de 1948, o conceito de soberania externa, como atributo do Estado, passa a ser contrastado e limitado por normas fundamentais de tutela da paz e dos direitos humanos. (FERRAJOLLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise da Estado Nacional**. Tradução Carlo Cocciollo, Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 35).

⁶ IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 17.

⁷ IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 93.

O aspecto relevante desse fenômeno para a presente análise, diz respeito ao surgimento de novos atores sociais, caracteristicamente extraterritoriais. Despontam nas sociedades contemporâneas atores sociais que recriam formas de mediação e compõem identidades que transcendem os nacionalismos.⁸

As transformações que compõem o processo de globalização não são verificadas apenas no nível macro social e econômico. O surgimento de organismos supranacionais que remodelam a hegemonia do Estado-nação e a interdependência econômica certamente são traços que definem o fenômeno da globalização. Contudo, a globalização também incide sobre aspectos da vida local e cotidiana que sofre a influência de acontecimentos de ordem global. Da mesma forma que aspectos globais influenciam acontecimentos de âmbito local ou regional, também os eventos locais podem determinar mudanças que atingem circunstâncias globais. Trata-se de um fenômeno de intensificação das relações sociais em escala mundial, possibilitando a aproximação de pessoas e lugares e o deslocamento de fronteiras e espaços para além dos Estados nacionais.

No plano da política, a sociedade pós-tradicional recria os discursos e as formas de atuação política. Surgem atores transnacionais que moldam suas atuações, inovando os paradigmas organizacionais formulados pelos modelos liberal e marxista, enfatizando, no discurso político, as questões temáticas e a subjetividade. Esses movimentos sociais dão ensejo ao surgimento de um novo tipo de democratização: a “democratização dialógica”⁹. Esta, por sua vez, encontra assento na reflexividade social e avança em relação à democracia liberal, criando formas de intercâmbio social e novas arenas políticas.

O processo de democratização dialógica não conduz à obtenção de um “consenso planetário”, mas projeta a ampliação das relações sociais e o desenvolvimento do “cosmopolitismo cultural”.

⁸ “As transformações do espaço têm implicações profundas. Primeiro, na esfera cultural. Sua dilatação redefine a noção de territorialidade. Ela já não se encontra mais colada à materialidade do entorno físico. Pode-se então falar da existência de relações sociais planetarizadas, isto é, de um mundo real e imaginário que se estende, de forma diferenciada é claro, por todo o planeta. O “local” e o “nacional” são desta forma atingidos no seu âmago. Atravessados pela mundialização já não podem ser mais compreendidos dentro dos cânones até então vigentes.” (ORTIZ, Renato. Mundialização, Cultura e Política. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 271)

⁹ GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**: o futuro da política radical. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: UNESP, 1996, p. 130.

Ainda que, *a priori*, as conseqüências da globalização sejam mais evidentes no âmbito econômico, sensível é a influência deste processo no desenvolvimento do intercâmbio entre as várias formas de exercício da identidade.

A interação entre os atores transnacionais faz nascer uma nova forma de solidariedade, expressa nas “redes de movimentos”. Essas redes oportunizam transformações mais abrangentes, que transcendem os limites locais, pois através da comunicação entre grupos organizados disseminam-se os temas e as estratégias de atuação, que envolvem a superação de problemas pertinentes às questões da cidadania em escala local e mundial. Nesse aspecto, é possível estabelecer um liame entre a democracia e os movimentos sociais, uma vez que, em princípio, estes constroem espaços para o diálogo público: *um movimento social pode forçar a entrada no domínio discursivo de alguns aspectos de conduta social que ainda não haviam sido discutidos, ou que foram “resolvidos” pelas práticas tradicionais.*¹⁰

A dinâmica da globalização tem fortes implicações na produção de identidades coletivas e na vida dos indivíduos. A diversidade leva os indivíduos a um processo contínuo de escolha, rompendo com a tradição, de forma que o conjunto de valores e instituições da sociedade, antes considerados “naturais”, passam a ser objeto de decisão e escolha¹¹. Mesmo assim, o espaço que se delineia não é de total superação das tradições, já que em muitos aspectos as tradições tendem a ser resgatadas e afirmadas. A novidade reside na formação de um ambiente de contínuo questionamento, de reflexividade, no qual as verdades seculares são confrontadas pelas novas concepções produzidas no âmbito da sociedade global.

Nesse contexto de ampla reflexividade e de destradicionalização desenvolvem-se as políticas do cotidiano, ou seja, as micropolíticas. Trata-se de uma política de construção de identidades que se realiza no dia-a-dia, tomando como campo de ação contextos distintos dos tradicionalmente reconhecidos como “campos da política”.

Embora essa análise possa conduzir a uma visão linear da sociedade, na medida em que estabelece uma generalização do fenômeno da reflexividade social, o reconhecimento das políticas de vida como fenômeno potencialmente

¹⁰ Ibid., p. 138

¹¹ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 68.

transformador enseja compreender a inserção dos movimentos sociais de atuação transnacional na dinâmica da sociedade global.

Cumpra advertir que os novos movimentos sociais, com exceção dos movimentos ecológicos que desenvolvem demandas inter-geracionais, lutam por um processo de transformação do cotidiano das vítimas da opressão, de forma que a emancipação seja alcançada no presente e não em futuro indeterminado¹².

A produção de novas e diversas identidades coletivas, destacadas das identidades nacionais que historicamente predominaram sobre outras fontes identitárias, é uma das importantes implicações do processo de desterritorialização. As expressões de identidade coletiva cuja atuação transcende as fronteiras dos Estados encerram elementos de fragmentação e de pluralização, pois conciliam e representam interesses de variadas identidades individuais.

Ressalte-se, porém, que a identidade individual agrega um universo de identidades, que muitas vezes se apresentam contraditórias e provisórias. Assim, os indivíduos contemporâneos produzem múltiplas identidades e papéis sociais¹³ que co-existem numa dinâmica de ambigüidade e contradição:

A identidade torna-se uma 'celebração móvel': formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam (Hall, 1987). É definida historicamente, e não biologicamente. O sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um 'eu' coerente.¹⁴

Dessa forma, sem pretender estabelecer uma definição conclusiva acerca do conceito de identidade, verifica-se que a produção das identidades na sociedade pós-tradicional é diretamente influenciada por movimentos de fragmentação e

¹² SANTOS, Boaventura de Souza. **Os novos movimentos sociais**. 1995. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/debates>>. Acesso em: 17 dez. 2005.

¹³ CASTELLS propõe uma importante e necessária distinção entre o conceito de identidade e o de papel social: "Papéis (por exemplo, ser trabalhador, mãe, vizinho, militante socialista, sindicalista, jogador de basquete, freqüentador de uma determinada igreja e fumante, ao mesmo tempo) são definidos por normas estruturadas pelas instituições e organizações da sociedade. A importância relativa desses papéis no ato de influenciar o comportamento das pessoas depende de negociações e acordos entre os indivíduos e essas instituições e organizações. Identidades, por sua vez, constituem fontes de significado para os próprios atores, por eles originadas, e construídas por meio de um processo de individuação". (CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. Tradução de Klaus B. Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. 1, p. 22).

¹⁴ HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 7. ed. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 13.

descontinuidade. No entanto, é esse mesmo ambiente de fragmentação e deslocamento do espaço e do tempo, instaurado pela globalização, que possibilita a articulação de novas identidades, de novos modelos de conexão social, como as expressões de identidades coletivas.

As novas articulações sociais configuram o desenvolvimento de esferas de decisão que tendem a modificar o sistema moderno de representação política. Os espaços e as reivindicações perseguidas pelos novos movimentos sociais não estão associados à conquista do poder político representativo. Essas identidades instauram formas de participação direta, afirmando interesses específicos baseados em critérios culturais ou subjetivos.

Afastando as representações do pensamento único, que propugnam a idéia da impossibilidade de desenvolvimento de ações positivas no âmbito da sociedade global, é possível afirmar que esses novos atores surgem e reivindicam não só direitos, mas também identidades, sendo que é esta reivindicação de direitos culturais que viabiliza o resgate da capacidade de ação organizada voltada para a transformação das relações sociais¹⁵.

Os movimentos sociais que se desenvolvem na ordem global elaboram ações de recusa à dominação. Contudo, sua importância reside fundamentalmente na elaboração de identidades que afirmam valores centrais do desenvolvimento humano.

As identidades coletivas constituem-se a partir do imaginário social, do conjunto de significações da sociedade, e podem, conforme sua destinação, resultar em projetos distintos: de legitimação das instituições dominantes, de transformação da estrutura social ou, ainda, de resistência¹⁶.

Nesse viés, as identidades coletivas encerram significações diversificadas, comportando movimentos ativistas, como as organizações voltadas para a defesa de direitos civis e sociais, direitos humanos e de terceira geração, e movimentos de resistência, fundados na defesa da identidade nacional, da etnia, da religião, enfim, das categorias fundamentais da existência humana milenar.¹⁷

¹⁵ TOURAINE, Alain. **Como sair do Liberalismo?** Tradução de Maria Leonor Loureiro. São Paulo, EDUSC, 1999, p. 12.

¹⁶ CASTELLS, Manuel. **O Poder da identidade**. 3. ed. Tradução de Klauss B. Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1996, v. 2, p. 24.

¹⁷ Ibid., p. 28.

Os movimentos sociais de hoje, também denominados novos movimentos sociais, formam-se para a defesa de direitos culturais, elemento que os distingue dos movimentos sociais clássicos cujas demandas são essencialmente voltadas para a defesa de direitos sociais, centradas na defesa de direitos relativos às condições de trabalho e salário. Deve-se ter presente, no entanto, que a importância dos movimentos sociais que articulam demandas clássicas não pode ser desconsiderada, uma vez que as transformações tecnológicas e econômicas que alteraram a realidade social não asseguraram a distribuição de melhores condições no campo do trabalho. Assim, o reconhecimento de novos atores no cenário público, não passa pela idéia de que foram superadas as demandas sociais, pois

evidentemente não significa que os problemas de emprego e de salário perderam importância, mas sim que a formação de atores, e em consequência o renascer da vida pública, passa quase sempre pela reivindicação de direitos culturais, e que é este gênero de lutas, mais do que os movimentos diretamente opostos à lógica liberal, que merece o nome de 'movimento social'. Tanto é verdade que não há movimento social sem que uma afirmação acompanhe uma recusa¹⁸.

Atualmente, as teorias sociais reconhecem a existência de diversos aspectos que diferenciam os movimentos sociais surgidos nos países centrais daqueles existentes nos países pobres. Para tanto, apontam que enquanto os movimentos sociais dos países ricos desenvolvem temas centrados, por exemplo, em ecologia, pacifismo, gênero e segurança alimentar, os movimentos sociais dos países periféricos estão centrados em questões de subsistência e garantias sociais. No entanto, em que pesem as significativas diferenças de ideologias e de base social entre os novos movimentos sociais dos países centrais e os da América Latina, também é possível afirmar que existem pontos de encontro entre esses movimentos:

De meu ponto de vista, é nesta 'impureza' que está a verdadeira novidade dos NMSs na América Latina, e sua extensão aos NMSs dos países centrais é uma das condições da revitalização da energia emancipatória destes movimentos em geral¹⁹.

¹⁸ TOURAINE, Alain. **Como sair do Liberalismo?** Tradução de Maria Leonor Loureiro. São Paulo: EDUSC, 1999, p. 69.

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. **Os novos movimentos sociais**. 1995. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/debates>> Acesso em: 17 dez. 2005

O que se pretende com tal distinção é o reconhecimento da existência de novos atores sociais que, na esteira do processo de globalização, promovem novas formas de fazer política. E mais, a afirmação de que as organizações pautadas na construção de subjetividades não são expressões do recrudescimento do individualismo ou do fim da solidariedade social, mas sim a possibilidade de revitalização dos processos de integração social.

Para tanto é fundamental compreender que a conquista da autonomia passa pelo questionamento de aspectos da subjetividade, assim como sobre o conjunto de significações que permeiam as relações sociais. Na órbita de uma sociedade heteronômica, os indivíduos assimilam as instituições e tendem a conservá-las.

Estas instituições são criadas pelo imaginário social (criação da linguagem, do costume, da família), mas depois de elaboradas, figuram como dadas por Deus, pela razão, pelas leis da história, pela natureza, etc. Trazem em si elementos de auto-perpetuação que privam os indivíduos de sua autonomia.

Mas os processos que enfeixam ações reflexivas, como os manejados pelos novos movimentos sociais, desvendam formas de opressão e refutam a perda da autonomia individual e social. Dessa forma, autonomia surge a partir da interrogação explícita e ilimitada sobre as significações imaginárias sociais e seu fundamento possível, configurando um momento de criação. A autonomia, portanto, inaugura não só outro tipo de sociedade, mas também outro tipo de indivíduos²⁰.

Por isso, as práticas sociais que desenvolvem projetos de reapropriação de identidades representam, sobretudo, possibilidades de transformações nos planos individual e social.

Se depois dos anos sessenta, e sobretudo setenta, os movimentos sociais têm por tema central a dignidade e a identidade pessoais, isso revela provavelmente mais de uma maturação das reacções defensivas contra diversas formas de alienação e perda de identidade do que de uma espécie de segunda revolução individualista. As análises mais aprofundadas dos novos movimentos sociais fazem ressaltar que os seus adeptos entendem a procura pessoal e os problemas de identidade como inseparáveis da: solidariedade do grupo, comunicação quotidiana, acção coletiva, enfim da participação directa²¹.

²⁰ CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto/2**: os domínios do homem. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 161.

²¹ VAVAKOVA, Blanka. Lógica Cultural da Pós-modernidade. **Revista de Comunicação e Linguagens**. Lisboa, n. 617, p. 110, março de 1988.

Os movimentos sociais da atualidade criam suas próprias cartografias, mesclam ações estratégicas e identitárias com vistas a ampliar o seu rol de conquistas. Assim é que o movimento de mulheres, dado o caráter diversificado de sua ação que inclui a sua inserção nas entidades partidárias, tem obtido grande êxito, tanto no que concerne à realização de políticas públicas que contemplam as diferenças de gênero, beneficiando especificamente as mulheres, quanto à promoção dos valores de igualdade e solidariedade entre os sexos. Dessa forma é possível vislumbrar nos movimentos sociais produzidos na sociedade global processos de reapropriação da subjetividade, de difusão de valores culturais.

Nessa órbita, uma grande diversidade de movimentos sociais impede uma caracterização unitária dos mesmos. A política pós-tradicional dos movimentos sociais tanto é desenvolvida a partir de organizações micropolíticas cujo espaço de atuação é o cotidiano e a vida local, como através dos denominados movimentos antiglobalização, com atuação em diferentes Estados e em escala internacional.

A partir da atuação em micropolíticas os indivíduos buscam obter melhorias na vida cotidiana, reelaborar condições que não lhes são favoráveis, colocando em pauta as mais diversas problemáticas, como o desequilíbrio ecológico, a poluição, a falta de habitação e saneamento básico, o preconceito racial, a discriminação por orientação sexual, as questões de gênero e os direitos do consumidor. Por conseguinte, as micropolíticas podem ser relacionadas com processos de singularização, de valorização da subjetividade nos quais se inserem os movimentos sociais. Neste formato organizativo, os movimentos sociais não projetam a transformação geral da sociedade, mas sim a distribuição do poder de forma a implementar transformações no cotidiano.

Assim, é possível afirmar que os novos movimentos sociais não são apenas expressões de resistência contra os processos de padronização da subjetividade, mas também expressam a tentativa de elaboração de formas originais e autônomas de subjetividade, de criação de singularidades²².

Os movimentos sociais antiglobalização, por sua vez, propõem alternativas ao modelo de globalização econômica, a partir de uma organização horizontal e

²² GUATTARI, Félix; ROLNIK, Sueli. **Micropolítica**: cartografias do desejo. Rio de Janeiro: Vozes, 1996, p. 45.

multifacetária. Tais movimentos atuam principalmente através de redes de informação e comunicação. Esta forma de ativismo lança mão das mesmas estratégias de ação das empresas transnacionais²³, qual seja, a formação de redes, para a construção de um novo tipo de solidariedade, contribuindo para a formação de alianças entre sindicatos, igrejas, partidos políticos, ecologistas, organizações não-governamentais e ativistas diversos. O alcance mundial da atuação do chamado movimento antiglobalização está alicerçado na capacidade de mobilização e na proposição de uma globalização dos movimentos sociais.

Outro fator que denota a diversidade dos novos movimentos sociais e que merece ser analisado diz respeito à afirmação de que os movimentos contemporâneos são avessos às formas de institucionalização. Não obstante a ênfase nas formas de participação direta, como estratégia de atuação, várias organizações sociais romperam com a idéia de atuação apartada do poder instituído, optando pela formulação de projetos de parcerias para a consecução de políticas públicas²⁴. Desta forma, inseriram a idéia de cidadania participativa na luta contra as

²³ As redes empresariais, em suma, correspondem a um conjunto de modificações, de natureza científica e tecnológica, na forma do gerenciamento das empresas. Tais redes rompem com as barreiras de espaço e tempo, permitindo maior velocidade nos fluxos de pessoas, bens, mercadorias e informações. Considerando que as empresas transnacionais representam uma certa coletividade, cumpre apontar que a ação coletiva das mesmas apresenta considerável grau de influência na formulação de tratados internacionais. Não obstante carecerem de personalidade de direito internacional público e não gozarem de aptidão para celebrar tratados, essas empresas exercem influência sobre os governos nas negociações bilaterais e multilaterais em diversas questões. Este é o caso da ONG *Internacional Chamber of Commerce*, que detém posição de observador no âmbito das Nações Unidas. Essa instituição exerce pressão na formulação de padrões internacionais, em favor dos interesses um destacado grupo de Empresas Transnacionais. (GUEDES, Ana Lucia. Repensando a Nacionalidade de Empresas Transnacionais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 15, p. 51-60, junho 2000).

²⁴ No Brasil, a Lei 9.637, de 15-5-98, e a Lei 9.790, de 23-3-99 regulamentam a possibilidade de participação da sociedade civil na órbita da Administração Pública. Ambas disciplinam o acesso das organizações sociais sem fins lucrativos aos recursos públicos, para o desenvolvimento de serviços sociais não exclusivos do Estado. De acordo com a Lei Federal 9.790/99, alterada pela Lei 10.539/2002, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, podem ser qualificadas pelo Ministério da Justiça como Organizações da sociedade civil de interesse público quando, dentre outros requisitos, apresentarem os seguintes objetivos: assistência social; promoção da cultura; defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação e da saúde; promoção de segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades antes mencionadas (art. 3º).

diversas formas de opressão, operando em conjunto com o poder instituído na consolidação das demandas que defendem.

Os movimentos sociais se definem pelos objetivos que perseguem e serão considerados progressistas ou conservadores de acordo com o ambiente social e histórico em que são produzidos. Podem atuar tanto com fins humanitários como para a consecução de interesses próprios, até mesmo comerciais ou negociais.

Partindo destas premissas, será demonstrado que, na esteira das transformações políticas que emergem do processo de globalização atual, as organizações da sociedade civil despontam como atores nas instâncias políticas multilaterais. Essa primeira análise evidencia um contexto de revitalização do social, a partir do surgimento de novas práticas e estratégias de superação dos fatores impeditores do desenvolvimento humano. Os componentes que permeiam a atuação desses novos fenômenos participativos ressaltam uma prática política inovadora, porquanto pautada na horizontalidade e na interatividade das redes. Esses elementos são tomados como objeto de análise, permitindo identificar como os movimentos sociais alcançam legitimação para propositura de demandas nas searas políticas tradicionais (Capítulo 1).

A abordagem está centrada nos desafios impostos pelo ativismo cidadão transnacional aos modelos tradicionais de coordenação e definição de políticas internacionais. Nessa linha, o impacto e os limites da atuação dos atores não estatais, nas esferas decisórias internacionais, é demonstrado a partir da análise de instrumentos de diálogo e participação da sociedade civil, concebidos no âmbito das seguintes organizações que compõem a estrutura de cooperação econômica das Nações Unidas (Capítulo 2): do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A eleição de organizações que compõem a estrutura de cooperação econômica das Nações Unidas prende-se ao fato de que as mesmas representam o principal alvo de pressão e contestação do ativismo internacional.

No Capítulo 2, também é lançada uma análise acerca dos instrumentos de participação da sociedade civil previstos pelas instâncias decisórias do MERCOSUL e o grau de influência desses atores no curso do processo de integração.

Diante da transdisciplinariedade do tema, buscou-se fundamentar as categorias que permeiam o presente estudo nas teorias da ciência política, sociologia e economia, além da teoria das relações internacionais.

Como as temáticas pertinentes aos movimentos sociais são de grande amplitude, insta delimitar que a análise restou centrada nas novas formas de contestação que emergem na sociedade global, ou seja, na atuação de atores coletivos formados a partir de questões identitárias e culturais, que se organizam a partir de problemáticas da realidade que não estão reduzidas a uma questão de classe. Registre-se, portanto, que a atuação dos arranjos políticos tradicionais, como os sindicatos, partidos políticos e demais movimentos definidos a partir de estruturas sociais, não foi considerada.

Por derradeiro, as considerações que seguem visam contribuir com o debate jurídico-político contemporâneo, ampliando a pesquisa sobre os temas que gravitam em torno das relações internacionais e que, hodiernamente, conferem novos contornos aos desafios da globalização.

CAPÍTULO 1

O ESPAÇO DA POLÍTICA EM TRANSFORMAÇÃO

A análise do desenvolvimento e atuação dos movimentos sociais no âmbito da sociedade global, primordialmente, deve considerar os fenômenos que promovem transformações na esfera da política.

Trata-se de observar importantes mudanças operadas nos sistemas estatais, a partir do desenvolvimento de poderes regionais, internacionais e transnacionais que alteram sensivelmente o poder de regulação dos Estados em diversas matérias. Outrossim, a questão ora proposta contempla a crescente visibilidade dos processos de subversão da política, ou seja, de construção de novos espaços de luta e a politização de novos temas.

No quadro dos processos globalizantes, os elementos que compõem o Estado-nação sofrem alterações. Alguns poderes inerentes ao Estado estão enfraquecidos. Contudo, o Estado-nação não está fadado ao desaparecimento, uma vez que as instituições estatais preservam considerável poder sobre os seus administrados, com reflexos na vida cultural e econômica, bem como no plano externo. O que é interessante notar, no entanto, é que o exercício desse poderes, freqüentemente, não pode prescindir da colaboração de outros entes estatais, bem como de forças locais, regionais e transnacionais²⁵.

O monopólio político das instituições estatais esgarça-se frente ao surgimento de novas arenas de produção da política. Dessa forma, a identificação reducionista entre a política e o Estado não dá conta de fenômenos que evidenciam o surgimento de novas tendências no comportamento político contemporâneo. Esses fenômenos concernem à multiplicação de demandas sociais e ao surgimento espontâneo de

²⁵ GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Record, 2001, p. 42.

arranjos organizacionais pautados na participação direta e na busca de fins específicos.

O que se percebe é uma renovação do social inspirada pelos dilemas da globalização e pelo enfraquecimento das instituições políticas e culturais da modernidade. Essa renovação consiste na politização de novas temáticas que repercutem tanto na vida da coletividade como na individual, tornando político aquilo que permanecia à margem da política.

A emergência de novos atores sociais também configura um traço fundamental desta renovação da política. Os dilemas da atualidade modificaram sensivelmente a idéia de pertencimento social, de forma que as opções políticas e as práticas emancipatórias são definidas a partir de finalidades específicas, e não mais baseadas em sentimentos de classe ou de nacionalidade.

Embora se reconheça que, na atualidade, os sentimentos de pertencimento a classes sociais e a comunidades políticas permeiam alguns fenômenos questionadores da representatividade do Estado, como ocorre nos movimentos camponeses e nos movimentos separatistas, o foco da presente análise se estende sobre a multiplicação de reivindicações coletivas calcadas na afirmação de valores diversos. A renovação da política inspirada pelos novos atores sociais diz respeito ao surgimento de práticas concretas de solidariedade, de lutas para a defesa do direito à diferença e da conquista de micro-realizações.

Desta feita, a imobilidade das instituições governamentais pode ser acompanhada da mobilidade dos atores sociais em todos os níveis da sociedade, com a ativação da subpolítica²⁶. Em outras palavras, a politização de aspectos da individualidade, do cotidiano, da cultura e do social, podem conduzir à inserção de novos interlocutores, alargando o universo da política para além das instituições do Estado. A subpolítica, então, é a prática desencadeada pelos novos movimentos de pressão política da sociedade, não insertos na moldura dos parlamentos e que, em muitos casos, como no do *Greenpeace*, atuam em escala global.

Tendo em vista as implicações do processo de desterritorialização, o espaço da política não mais se coaduna aos limites do Estado-nação. Tradicionalmente, no âmbito das sociedades industriais, a política se desenvolveu nos limites territoriais

²⁶ BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. Tradução de Magda Lopes. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 29

dos Estados. O palco de atuação dos atores políticos (sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos) estava circunscrito a territórios bem delimitados, ou seja, dentro da moldura do Estado-nação. Da mesma forma, os princípios universais de cidadania, igualdade e liberdade eram afirmados nas instâncias dos Estados nacionais.

Com o processo de globalização contemporâneo, as relações internacionais, ou seja, as relações entre Estados-nacionais, são redefinidas. A percepção de que determinados eventos locais ou regionais apresentam implicações planetárias impõem a remodelação das formas de gestão concebidas de acordo com os modelos nacionais e internacionais tradicionais. A complexidade das demandas transfronteiriças requer inovações institucionais que comportem formas de administração e regulação de alcance global.

Inúmeras transformações políticas, econômicas e culturais intensificaram a interdependência entre os Estados e determinaram o crescimento da importância das “injunções externas²⁷” que influem diretamente nas políticas administrativas dos governos nacionais. Nessa ordem, a própria participação de um Estado na constituição de uma organização internacional pode significar a necessidade de gerenciar coletivamente determinadas competências que antes eram operadas no domínio nacional²⁸.

A questão ambiental é um exemplo elucidativo da obsolescência do paradigma do Estado soberano para a administração de determinadas demandas. A efetiva tutela do meio ambiente, tomada como um valor da humanidade e das gerações futuras, trouxe à tona a necessidade de construção de coberturas regionais e universais de proteção ambiental.

O debate sobre a ingerência internacional nas questões ambientais acentuou-se a partir da década de setenta. Com a Conferência de Estocolmo de 1972, a defesa do meio ambiente passa se desenvolver em instância internacional com a instituição no âmbito das Nações Unidas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA. As conferências que sucederam à Estocolmo, como a última iniciativa internacional de vulto representada pela Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, Rio-92, representaram a

²⁷ IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 18.

²⁸ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 26.

soma de novos componentes para as políticas e normas concernentes ao meio ambiente, introduzindo as idéias de sustentabilidade, futuridade e a de deslocamento da regulação doméstica para níveis internacionais²⁹.

Essa nova perspectiva da questão ambiental também está ligada ao desenvolvimento de organizações civis voltadas para a defesa do meio ambiente que atuam em escala internacional e que, entre outros atores, compõem o movimento ambientalista global.

Os movimentos sociais e os grupos de auto-ajuda de amplitude global, em muitas circunstâncias, têm aberto espaços dialógicos com Estados e organizações comerciais. Por exemplo, nenhum governo no mundo pode alegar ignorância acerca dos problemas ecológicos; e, de fato, tais problemas estão hoje no centro dos diálogos mundiais, envolvendo uma multiplicidade de atores coletivos.³⁰

Nesse quadro, delineiam-se novos espaços de decisão, bem como novas reivindicações sociais que não estão pautadas essencialmente na conquista do poder político, mas sim na conquista do reconhecimento da tutela de direitos culturais e da cidadania.³¹

O espaço da política, portanto, é redesenhado pela emergência de problemas de caráter global e regional e pela construção de estratégias de atuação política pautadas na idéia de afirmação de pertencas culturais.

²⁹ No plano jurídico a concepção de ingerência pode apresentar dois sentidos: o sentido de intromissão sem justificação nas questões de outrem, configurando uma infração passível de ser rechaçada, na medida em que o direito internacional, em face do princípio da soberania dos Estados, não admite tal ingerência; e um segundo sentido, que corresponde a um direito ou dever que um Estado ou Estados se atribuem, unilateralmente, de analisar a situação de outrem. Essa forma de ingerência cuja utilização se deu quase sempre por motivos humanitários é produto da opinião pública internacional. Assim, frente ao direito, a ingerência não é tolerada, mas é permitida pela opinião pública internacional quando tem o escopo de corrigir as conseqüências do exercício abusivo da soberania. (BACHELET, Michel. **A Ingerência Ecológica: Direito Ambiental em Questão**. São Paulo: Instituto Piaget, 2002, p. 271.

³⁰ GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: UNESP, 1996, p. 142.

³¹ A novidade do ativismo contemporâneo não está pautada no repúdio à política, mas ao contrário, na busca pela expansão do contexto liberal que estabelece um divisor entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, se faz necessária uma síntese entre subjetividade, cidadania e emancipação de forma que se torne possível pensar novas formas de cidadania que contemplem também a conquista de direitos culturais e da subjetividade, para além da conquista de direitos políticos e sociais abstratos. (SANTOS, Boaventura de Souza. **Os novos movimentos sociais**. 1995. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/debates>> Acesso em: 17 dez. 2005.

1.1 A emergência de novos atores sociais na esteira do fenômeno da globalização

O tema atinente ao surgimento de novos atores sociais é indissociável do tema da democracia, não obstante a existência de organizações civis de cunho não democrático. Isso porque os novos atores sociais inserem no debate público a problematização de fatos e valores considerados como naturais pela tradição.³² Nesse campo de reflexividade, as verdades heterodeterminadas são questionadas e reformuladas, o que significa dizer que o diálogo social abre possibilidades de ampliação da democracia.

Outrossim, ao criarem formas de organização mais horizontalizadas, sem a rigidez das hierarquias predominantes nas instâncias políticas formais, os novos atores sociais animam o surgimento de uma organização mais igualitária da sociedade, tanto no âmbito dos Estados singulares como em relação à perspectiva de construção de uma sociedade mundial democrática.

Durante muito tempo o projeto de democratização em escala mundial foi enfocado a partir dos termos convencionais das relações internacionais. Como as questões de caráter internacional eram alocadas em um espaço “acima” do nível dos Estados, a idéia de democratização também era concebida a partir da construção de instituições representativas, próprias da democracia liberal.

O papel dos organismos internacionais no desenvolvimento de funções de regulação da sociedade internacional em diversas áreas, atualmente está sendo redesenhado pelo ativismo social. As demandas por inclusão fomentam a elaboração de instrumentos de participação da sociedade civil nos procedimentos de decisão.

O questionamento dos processos de tomada de decisões no âmbito das organizações internacionais pode ser o primeiro passo para a conciliação de interesses no contexto da sociedade globalizada.

Considerando que o processo de globalização restringe tanto o papel do Estado-nação em favor do capital financeiro internacional, como o das organizações internacionais, a abertura dos processos decisórios à participação cidadã pode significar uma possibilidade real de ampliação democrática.

³² GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**: o futuro da política radical. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: UNESP, 1996, p. 52.

Com efeito, as organizações internacionais tendem a atuar em direção aos interesses do capital internacional, movendo-se no sentido de ampliar a liberalização das relações econômicas internacionais³³.

A forma de atuação das organizações internacionais, principalmente no que concerne às organizações de cooperação econômica, como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, está essencialmente ligada ao modelo de representação e de distribuição de poder no interior das organizações. Ora, os países do G-7, no âmbito do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), reunidos totalizam 45% dos votos, o que tem determinado o embaraço da discussão sobre questões que interessam diretamente aos países periféricos³⁴.

Por outro lado, a interdependência da sociedade mundial, inaugurada pelo âmbito econômico, trás a necessidade de construção de políticas de manejo das desigualdades e demais conseqüências do comércio globalizado. Diante dessa questão, deve-se ter presente que as inovações institucionais necessárias para uma regulação da sociedade mundial não se consolidam quando a iniciativa das elites políticas não encontra eco e sustentação no conjunto de valores de suas populações. Disso decorre que os primeiros destinatários do projeto de afirmação de uma sociedade cosmopolita são os membros ativos da sociedade civil, os movimentos sociais e as Organizações não-governamentais³⁵.

Tal constatação torna premente o questionamento acerca da legitimidade dos organismos não-governamentais e inter-governamentais para tratarem de fatores transnacionais originados pelo processo de globalização, porquanto essas organizações não dispõem dos mesmos elementos de legitimação de que são portadores os Estados nacionais (como a identidade cultural que permite a formação de vínculos de solidariedade entre os membros de uma mesma nação).

Os processos de cooperação e de distribuição de competências elevados ao nível internacional carecem da legitimidade encontrada nas instituições políticas e administrativas próprias dos Estados nacionais. Assim, a transferência de

³³ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 46.

³⁴ RIGGIOROZZI, Maria Pia; TUSSIE, Diana. Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil. Tradução: Erwin de Pádua Xavier. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC, 2003, p. 47.

³⁵ HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional**. Tradução de Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 94 (Ensaio Político).

competências de nível nacional para o internacional implicaria em “vazios de legitimação³⁶”.

Ocorre, entretanto, que a lógica da legitimidade³⁷, fundada no nexó entre Estado e nação, demonstra-se inapropriada frente à expansão dos fluxos transnacionais. Hodiernamente, os limites (territoriais) que separam comunidades domésticas são cada vez mais rarefeitos. Por conseguinte, as lealdades nacionais tendem se diluir, abrindo brechas na soberania do Estado-nação e colocando em questão a sua representatividade. Nesse foco, o terrorismo e os movimentos separatistas são fenômenos que expressam a crise de legitimidade do Estado-nação.

O dilema da representação global deve ser analisado a partir da crescente e necessária interação entre as representações governamentais, expressas nas instituições formais, e as forças que emergem do ativismo cidadão e das Organizações não-governamentais.

É certo que a resposta aos desafios da sociedade contemporânea impõe a formulação de novos elementos de integração dos sujeitos sociais, de forma que os vínculos de solidariedade se estendam para além dos contornos do Estado-nação.

Tendo em conta que a solidariedade é a tônica do ativismo social, não seria incorreto afirmar que os processos de construção de identidades, representados pelos novos movimentos sociais e pelas organizações não-governamentais, traduzem uma mudança de perspectiva da idéia de pertencimento social.

Ao se ocuparem de questões culturais e de demandas transnacionais, as organizações civis elaboram vínculos de solidariedade pautados no pertencimento

³⁶ Ibid., p. 91.

³⁷ O termo legitimidade, empregado de forma genérica, apresenta o sentido de justiça ou de racionalidade. no âmbito da ciência política, o conceito de legitimidade apresenta um significado específico, ligado à noção de estado. versa sobre um atributo estatal que resulta de um conjunto de aspectos que contribuem, em diferentes graus, para a sua configuração. tais aspectos concernem à comunidade política, ao regime e ao governo. a comunidade política é o grupo social, instalado sobre determinado território, que agrega indivíduos que desempenham e dividem o trabalho político. Tendo em conta este aspecto, a convicção na legitimidade do Estado decorre da identificação do povo com a comunidade política e se externa por atos e manifestações de fidelidade nacional. O regime, por sua vez, corresponde ao conjunto de normas e valores que regulam a disputa pelo poder e o seu exercício. A legitimação do regime conduz à aceitação do governo - expressão do poder político - que se forma e vem a atuar de acordo com as instituições e valores que compõem o regime. Portanto, a convicção na legitimidade é o elemento que possibilita a formação de consenso, mesmo que não geral, dispensando o recurso da força no âmbito do Estado. (BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Ginafranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriale. Brasília, Ed. UnB, 1995, v. 2, p. 675).

dos indivíduos à comunidade mundial³⁸. Portanto, é nesta capacidade de construção de laços de solidariedade, fundada em uma perspectiva mundial, que se deve buscar a legitimação das organizações sociais de atuação transnacional.

Diante da configuração de uma sociedade global, insta reconhecer que os interesses da humanidade não podem ser conduzidos por formas de gestão limitadas pela soberania nacional.

Por outro lado, a radicalização da democracia, que supõe uma expansão da competitividade e dos elementos de consulta da democracia liberal, requer, também, o reconhecimento da diversidade humana e a possibilidade de intermediação entre os atores sociais.

O destino comum dos membros da sociedade global, dentro de uma perspectiva democrática, coloca no centro do debate a questão da governabilidade. Assim, se desenvolveu a idéia de governança global, ou governança sem governo, como forma de gestão capaz de harmonizar interesses através de uma administração e regulação coletivas.

O termo governança abarca um conjunto de procedimentos de tomada de decisão e de implementação de políticas que têm o condão de viabilizar a interação de atores governamentais e não-governamentais³⁹. É também um processo de disputa, na cena política, entre atores sociais diversos, mas que, sobretudo, traduz uma forma de gestão coletiva dos negócios públicos.

Face à complexidade do conceito é oportuno destacar que a idéia de governança global não se confunde com a de governo mundial centralizado, de sorte que a institucionalização de procedimentos para a harmonização, universalização e construção de interesses comuns, não significa a concretização de um Estado mundial: “esse processo terá de levar em conta a independência [Eigenständigkeit],

³⁸ Nessa perspectiva, é justa a observação de Oliveira, no sentido de que “os efeitos do fenômeno da globalização e das transformações que este vem causando em vários âmbitos, em especial no campo da cultura, têm motivado nova visão do mundo, com registros de uma emergente cultura global e da denominada identidade coletiva, aproximando sociedades entre si, tornando-as sempre mais interdependentes.” (OLIVEIRA, Odete Maria de. **Teorias globais e suas revoluções**: fragmentações do mundo. Ijuí: UNIJUÍ, 2005, p. 172 (Coleção Relações Internacionais e Globalização, 8))

³⁹ RIGGIOROZZI, Maria Pia; TUSSIE, Diana. Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil. Tradução de Erwin de Pádua Xavier. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais**: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: PUC, 2003, p. 42.

os caprichos [Eigenwilligkeit] e a peculiaridade [Eigenart] dos Estados outrora soberanos⁴⁰ ”.

Apesar da sua variação conceitual, o termo governança atualmente sugere a idéia de reavaliação das relações de poder e de regulação política, com o objetivo de alcançar alternativas mais adequadas para o enfrentamento dos desafios contemporâneos⁴¹.

Um componente relevante deste processo tem sido a interatividade dos atores sociais que tendem a projetar sua atuação na esfera de tomada de decisões dos organismos interestatais. Diante disso, a idéia de governança demonstra-se pertinente. Tal conceito permite abarcar a prática das forças sociais que não atuam no campo da ação governamental no sentido estrito. Traduz a emergência de um processo complexo de tomada de decisão, marcado pela interatividade e dinamismo, chamada a se ajustar constantemente às novas circunstâncias da globalização⁴².

1.2 A contribuição das organizações não-governamentais e as redes de movimentos sociais

As Organizações não-governamentais (ONGS) representam fenômenos participativos cujo surgimento, entre outros fatores, pode ser associado à crise das utopias da esquerda e dos paradigmas que apontavam o vanguardismo de alguns sujeitos sociais como elemento fundamental dos processos de transformação histórica. Esta crise possibilitou a abertura de espaços para a autoconstituição de novas formas de atuação política, como as elaboradas pelo associativismo contemporâneo.

As ONGs são entidades formais, de natureza privada, mas com fins públicos, que apresentam uma estrutura organizacional e procedimentos próprios. Promovem mediações e assessorias em diversas áreas, prestando apoio material às causas

⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional**. Tradução de Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 74 (Ensaio Político).

⁴¹ OLIVEIRA, Odete Maria de. **Teorias globais e suas revoluções**: fragmentações do mundo. Ijuí: UNIJUI, 2005, v. 3, p. 107 (Coleção Relações Internacionais e Globalização, 8)

⁴² ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre a Modernidade e globalização**: Lições de filosofia do direito e do Estado. Tradução de Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 188.

humanitárias ou desenvolvendo pesquisas e produção de conhecimento.

Algumas ONGs atuam em escala transnacional, embora tenham sua estrutura administrativa sediada em um dado território, em virtude do caráter de suas finalidades programáticas e das articulações políticas que desenvolvem, como ONGS ambientalistas que estabelecem articulações para o enfrentamento de problemas ambientais em diversas partes do planeta.

As demandas das ONGs contemplam uma diversidade de ideários que estão relacionados à questões de gênero, etnicidade, meio ambiente, desenvolvimento, direitos humanos e justiça social. A grande contribuição destas organizações da sociedade civil para o desenvolvimento da cidadania vincula-se a elaboração de novas concepções éticas, que contemplam noções de solidariedade e igualdade. “É esta ética em construção que estabelece os parâmetros para os pleitos e as pressões das ONGs e movimentos sociais transnacionais na esfera pública”⁴³.

O ativismo das ONGs configura um novo tipo de representação no cenário internacional, ao lado das organizações internacionais inter-governamentais, nas quais as decisões emanam dos representantes dos Estados-nação, e das Conferências ou Assembléias, que congregam representação de organismos e associações privadas e dos Estados⁴⁴.

A atuação transnacional das ONGs pode ser apontada como um relevante mecanismo de universalização dos valores democráticos, bem como produtora de uma política de conquista da emancipação que se desprende do espaço político tradicional e passa a desenvolver-se no cotidiano, tomando como campo de ação novos contextos.

Diante de um contexto mundial marcado pelo fenômeno da desterritorialização, as solidariedades tornam-se frágeis e incertas, limitando sensivelmente a conquista de avanços civilizatórios de ordem global. A desterritorialização pode ser entendida como um processo intenso de despreendimento de pessoas e coisas. Os fatos sociais, econômicos e políticos ocorrem perto e longe, manifestando-se em diferentes lugares, circulam por distintas

⁴³ SHERER-WARREN, Ilse. Novos atores e práticas políticas ambientalistas na era da globalização. In: REUNIÃO ESPECIAL DA SBPC, 3, 1996, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, UFSC, 1996, p. 5.

⁴⁴ HOFFMAN, Stanley. Organizar o mundo: As instituições internacionais. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (orgs.). **Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 444-5.

regiões e nações⁴⁵.

As formas de resistência tradicionais apresentam-se pouco eficazes para a consecução de projetos mais universais de emancipação, cedendo lugar a processos fragmentados de luta por melhores condições de vida. Tal fragmentação exige a reinvenção de novas formas de solidariedade, como oposição concreta às desigualdades e fatores que minoram o exercício de cidadania.

Nesse contexto, a crescente interação entre diversos atores sociais permite vislumbrar o surgimento de um processo de atuação unificada e solidária para ampliação das instâncias democráticas. Estes arranjos interorganizacionais configuram as redes de movimentos sociais cujo substrato é a responsabilidade com demandas coletivas.

Neste cenário de globalização nos campos da informação, da cultura e da ação política, a interação entre os novos atores da sociedade civil tende a se realizar de forma descentralizada, assumindo a metáfora de rede: de informação, de comunicação e de formato organizacional⁴⁶.

A atuação transnacional das ONGs se efetiva a partir de diversos tipos de redes como os fóruns de ONGs, as Associações de ONGs, as redes de informações e as redes temáticas.

A inserção das ONGs de atuação transnacional no debate sobre grandes questões políticas demonstra, sobretudo a eficácia das estratégias adotadas por aquelas organizações. Constituem, portanto, um fenômeno importante para a realização de um projeto de democracia global, pois superando a limitação das resistências particulares, dão voz à vontade da sociedade civil.

A legitimidade da representação das Organizações Não-governamentais encontra fundamento no conteúdo axiológico dos propósitos que defendem. Na ausência de um mandato, a sua legitimidade está assentada na defesa de interesses coletivos, de valores culturais da humanidade. Assim, as ONGs justificam a sua legitimidade na natureza pública de suas finalidades, pois inexistente outra fonte legitimadora de sua representação⁴⁷.

⁴⁵ IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 99.

⁴⁶ SHERER-WARREN, Ilse. Novos atores e práticas políticas ambientalistas na era da globalização. In: REUNIÃO ESPECIAL DA SBPC, 3, 1996, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, UFSC, 1996, p. 5.

No entanto, a falta de transparência do processo de formação de determinadas organizações, bem como das fontes dos recursos captados para o desenvolvimento de seus objetivos, impedem a aferição do grau de seriedade e comprometimento com as demandas públicas.

Outro fator que gera questionamentos diz respeito à efetividade dos objetivos perseguidos pelas ONGS. Ocorre que o recurso aos meios de ação direta e a busca de micro-realizações, torna pouco visível o alcance da atuação das organizações coletivas, gerando dúvidas sobre os resultados de suas ações. Contudo, os novos projetos de emancipação social buscam alcançar micro-realizações e não se destinam a cumprir com a execução de grandes projetos de conquista de poder.

A visibilidade e identificação dos novos projetos de emancipação social são dificultadas pelo fato de que a idéia corrente de transformação social esteve, historicamente, associada aos grandes projetos históricos, às grandes narrativas que faziam da nação ou classe os protagonistas das transformações sociais, de sorte que “ficamos perdidos ao nos confrontarmos com a penetração bastante sutil de mudanças simbólicas de dimensões cada vez maiores, processadas por redes multiformes, distantes das cúpulas de poder.”⁴⁸

Neste contexto, a prática política e os discurso das ONGS colocam em curso processos de transformação do campo subjetivo, propiciando o surgimento de novas sensibilidades e de novas atitudes que expressam valores políticos democráticos⁴⁹.

Por outro lado, não deve ser desconsiderado os fatores de pressão que tendem a orientar a atuação das ONGs, como a influência exercida sobre estas pelos Estados, através de subsídios de programas.

Esses aspectos merecem análise, pois, num primeiro plano, nos levam a identificar um liame de dependência entre as organizações da sociedade civil e os poderes instituídos (Estados e Organizações Inter-governamentais), que coloca em questão a legitimidade das demandas por eles estipuladas.

⁴⁷ SEINTENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 291.

⁴⁸ CASTELLS, Manuel. **O poder da Identidade**. Tradução de Klauss B. Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 426-7.

⁴⁹ MAINWARING; Scott; VIOLA, Eduardo. Novos movimentos sociais, cultura política e democracia. In: SHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo (orgs.). **Uma revolução no cotidiano?** São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 107.

Importante, outrossim, considerar que o aporte de recursos por parte dos Estados pode garantir maior eficácia à atuação das Organizações não-governamentais, bem como a ampliação da participação de setores da sociedade civil na formulação de políticas públicas.

Portanto, somente a transparência e a democracia interna podem garantir que as ONGs, a despeito de receberem recursos de fontes governamentais, de organismos internacionais ou de partidos políticos, atuem em consonância com princípios que defendem e com a vontade de seus filiados.

Ademais, as redes de cooperação são fundamentais para a solução de problemas que, em face de sua complexidade e alcance, não podem ser suportados unicamente pelos Estados ou pelas organizações inter-governamentais.

Assim, a intervenção das ONGs tem se demonstrado relevante na tarefa de gerir problemas oriundos das assimetrias impostas pelo processo de globalização.

Neste cenário, afirmar a relevância do ativismo das ONGs para a democratização do sistema internacional, significa reconhecer que a solução dos grandes problemas do nosso tempo requer capacidade de interação entre diversos atores sociais. Todavia, não se pretende afastar as contradições que permeiam o desenvolvimento das ONGs e transformá-las em sujeito central do projeto de conquista de uma sociedade melhor.

O projeto de transformação global requer relações dialógicas entre os movimentos sociais, os Estados e as instituições internacionais, de forma que as políticas públicas realmente passem a contemplar os ideários de respeito ao pluralismo, tolerância e de solidariedade social.

Um dos traços importantes do processo de globalização em curso prende-se ao avanço das tecnologias da informação e à conexão mundial através de redes de computadores.

Acontecimentos recentes no panorama da política mundial deixam claro que as redes digitais são expressivos fenômenos sociais do nosso tempo, sendo elevadas à categoria de análise das ciências sociais.⁵⁰ Essa forma de organização social dá origem a comunidades virtuais nas quais os indivíduos partilham interesses comuns e constituem identidades. Da mesma forma, as redes digitais são cada vez mais utilizadas pelas Organizações não-governamentais e movimentos sociais como

⁵⁰ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002, p. 118.

espaços de interação e mobilização.

Os avanços tecnológicos no campo da comunicação possibilitaram a ampliação de intercâmbios entre atores sociais, ampliando os espaços de divulgação e interação de demandas culturais e políticas. A comunicação instantânea, através da Internet, dinamiza a intercomunicação entre os atores sociais e permite que demandas diversificadas assumam significações transnacionais.⁵¹

Assim, os novos movimentos sociais tendem a perceber que as suas reivindicações podem se associar às demandas de outros movimentos, ainda que estes desenvolvam demandas diferentes e tenham surgido em localidades muito distantes.

Na medida em que uma organização social interage com outras organizações coletivas, nasce uma nova solidariedade, expressa nas “redes de movimentos”. Essas redes oportunizam transformações mais abrangentes, que transcendem os limites locais, pois através da comunicação entre grupos organizados disseminam-se os temas e as estratégias de superação de problemas pertinentes às questões da cidadania. Desta forma, as ações coletivas tornam-se aptas para influir na elaboração de políticas gerais de melhoria do contexto societário.

Ora, a força da prática emancipatória dos novos movimentos sociais e dos grupos ativistas tende a promover a inserção de novos elementos na elaboração de políticas públicas. Ademais, não se pode olvidar que as redes de integração inserem valores e parâmetros que são reconhecidos como critérios de uma boa governança, seja em nível local ou global, alargando os espaços de contribuição da sociedade civil na feitura das políticas públicas.

A partir de códigos culturais disseminados pelos movimentos sociais, as temáticas de gênero, a sensibilidade verde, o multiculturalismo e os direitos humanos tomaram dimensões que propiciaram a entrada de novas demandas nos espaços políticos formais e, principalmente, impulsionaram transformações da vida cotidiana.

⁵¹ Vale observar que o acesso à tecnologia digital ainda é bastante restrito principalmente nos países pouco desenvolvidos. Portanto, não obstante a relevância das redes de informações que se processam através da *Web* como instrumentos de divulgação de uma nova ética solidária, estas, por si só, não têm o condão de implementar transformações concretas. O recurso a outras estratégias de atuação em rede, como os fóruns de movimentos sociais e conferências, demonstra-se necessário para a formação de consensos e produção de alternativas.

Nesse sentido, os questionamentos elaborados pelos movimentos feministas sobre o caráter social das distinções fundadas no sexo e na dominação patriarcal propiciaram o reconhecimento legal de um grande número de direitos, bem como remodelaram os antigos modelos de família, reprodução e sexualidade.

Essas redes fazem mais do que simplesmente organizar atividades e compartilhar informações. Elas representam os verdadeiros produtores e distribuidores de códigos culturais. Não só pela Rede, mas em suas múltiplas formas de intercâmbio e interação. Seu impacto sobre a sociedade raramente advém de uma estratégia altamente articulada, comandada por um determinado núcleo. Suas campanhas mais bem-sucedidas, suas iniciativas mais surpreendentes, normalmente resultam de ‘turbulências’ existentes na rede interativa de comunicação em múltiplos níveis – que se pode verificar, por exemplo, na produção de uma ‘cultura verde’ por parte de um fórum universal em que compartilham experiências *de preservação da natureza* e, ao mesmo tempo, sobrevivência ao capitalismo. Ou, ainda, na derrocada do patriarcalismo como produto da troca de experiências entre mulheres em grupos, revistas, livrarias, filmes, clínicas e redes de apoio à criação dos filhos, destinadas ao público feminino.⁵²

As redes de movimentos, nas quais se inserem as ONGs (Organizações não-governamentais), os movimentos sociais, os grupos comunitários e outras formas de organização coletiva, apresentam como características comuns, a “busca de articulação de atores e movimentos sociais e culturais, transnacionalidade, pluralismo organizacional e ideológico, atuação nos campos cultural e político”⁵³.

O intercâmbio entre as organizações coletivas seja para a troca de informações, seja para a atuação conjunta nas atividades de pressão política, levando em conta o pluralismo e a identidade dos grupos, traduz uma concepção política inovadora em relação às práticas tradicionais de apropriação do poder político. Assim, os novos atores sociais entram nas arenas políticas nacionais e internacionais falando a linguagem do localismo e do regionalismo, um discurso que, apesar de internacionalista, não recorre à solidariedade de classe tradicional como sua principal linha de ataque, mas se dirige ao poder como antagonista. Nisto consiste a originalidade dos movimentos pós-liberais e pós-marxistas.⁵⁴

A crescente interação entre diversos atores sociais permite vislumbrar o surgimento de um processo de atuação unificada e solidária para ampliação das

⁵² CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução de Klauss B. Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. 1, p. 426-7

⁵³ SHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1996, p. 119.

⁵⁴ ARONOWITZ, Stanley. Pós-modernismo e política. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pós-modernismo e política**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992, p. 173.

instâncias democráticas. Estes arranjos interorganizacionais configuram as redes de movimentos sociais cujo substrato é a responsabilidade com demandas coletivas.

É dessa forma também que as ONGs assumem amplitude transnacional, pois a dinâmica de atuação desta forma de associativismo implica na formação de diversos tipos de redes como os fóruns de ONGs, as Associações de ONGs, as redes de informações e as redes temáticas.

A idéia de rede consubstancia uma ampliação dos espaços de atuação dos atores sociais. As redes são a expressão do intercâmbio entre experiências de associativismos, bem como o espaço de construção de identidades coletivas.

A rede feminista “Isis Internacional” é um exemplo de estratégia de interação entre atores sociais que obteve alcance internacional e maior efetividade na conquista de seus objetivos. A Isis internacional foi criada em 1974, no contexto do renascimento do movimento de mulheres e do feminismo militante. Inicialmente, a organização se ocupava de documentar os acontecimentos referentes às lutas femininas em diversas partes do mundo. Esse projeto, posteriormente, permitiu a criação de um centro de informação, com publicações periódicas sobre os temas centrais da condição feminina. Atualmente, a Isis Internacional possui mais de cinquenta mil contatos em cento e cinquenta países, atuando na distribuição de informações, capacitação e fomento nas ações cotidianas das organizações femininas.⁵⁵

As redes são estruturas da sociedade global contemporânea que atuam de acordo com objetivos estratégicos e produzem articulações e resultados importantes para os movimentos sociais e para o contexto societário, e se apresentam de diferentes formas. De acordo com a força sociocultural e política que as compõem, as redes podem ser classificadas em: redes de sociabilidade (formadas por laços familiares e de amizade); redes locais (presentes no associativismo civil, como ocorre nas associações de bairros); redes virtuais; redes temáticas (como as formadas por organizações ecológicas e de gênero); redes socioculturais (fundadas em elementos étnicos e religiosos); redes geracionais (como as articulações entre jovens); redes históricas (que preservam a memória de um líder ou artista, por

⁵⁵ Outras redes feministas também despontam no cenário internacional, como a Red de Educación Popular entre Mujeres (Disponível em: <<http://www.repem.org.uy>>), com estatuto consultivo ante o Conselho Econômico e Social da Nações Unidas – ECOSOC; e a Red de Mujeres para el Desarrollo, que produz, através de alianças entre ONGs, igrejas e movimentos de base, programas de informação e colaboração, em matéria de desenvolvimento econômico, para as mulheres latino-americanas e caribenhas (Disponível em: <<http://www.redmujeres.org>>).

exemplo); redes de governança (que visam articular experiências de gestão pública, como os Fóruns de Municípios); redes de entidades afins (como as redes de ONGS).⁵⁶

A diversidade de tipos de redes revela que as mesmas são importantes instrumentos de articulação do ativismo social contemporâneo, pois constituem uma estratégia eficaz de mobilização e de informação que permite a ampliação das esferas de atuação dos atores sociais.

O pluralismo e a forma organizativa horizontalizada e descentralizada são características das redes inter-organizacionais (as que se formam entre ONGS de defesa dos direitos humanos, por exemplo) e das redes de movimentos (como as conexões entre ONGS e movimentos de gênero). Assim é que os atores sociais contemporâneos compartilham identidades e projetos, superando a tradicional concepção de que as sociedades são divididas em grupos de conflitos bem identificados, a partir de pertencimentos tradicionais. As redes orientam suas práticas de cooperação a partir do reconhecimento da diversidade social e da tolerância.⁵⁷

Através das redes de informações as questões pertinentes aos direitos da cidadania se universalizam, constituindo-se em um espaço de encontro entre o local e o global.

As manifestações ocorridas em Seattle, em 1999, na Rodada do Milênio promovida pela Organização Mundial do Comércio, são um marco no desenvolvimento das estratégias de rede. Naquele ano, formou-se uma conexão eletrônica entre diversas organizações civis como o objetivo de formular ações coletivas de protesto na reunião da Organização Mundial do Comércio. A rede que se formou em oposição às políticas da OMC agregou uma multiplicidade de atores sociais, formando uma identidade coletiva voltada à recusa das consequências perversas do processo de globalização.

As estratégias concebidas pela “Coalizão de Seattle” aliaram os recursos tecnológicos de transmissão de informações às formas de participação direta, como

⁵⁶ GOHN, Maria da Glória (org.). Movimentos Sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 15.

⁵⁷ SHERER-WARREN, Ilse. Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 1, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, 1994, p. 12.

a ocupação de espaços públicos, fóruns paralelos e passeatas.⁵⁸

A ação coletiva que se desenrolou em Seattle transformou-se em símbolo de ativismo pacífico e descentralizado. Ainda que os meios de comunicação tivessem enfatizado os tumultos engendrados por alguns manifestantes⁵⁹, a rede de movimentos sociais construiu uma agenda alternativa de seminários sobre o tema da globalização, alcançando os objetivos de desestabilizar a Conferência da OMC e o de propagação de uma ética de remodelação dos rumos do processo de globalização.

As demandas de oposição às políticas da OMC não foram inseridas nas negociações da organização, mas as ações coletivas baseadas na estratégia de rede deram uma dimensão pública e internacional ao debate sobre a defesa dos valores da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica.⁶⁰

Esse foi um passo importante na construção de um projeto de ação coletiva global, pois a “Coalizão de Seattle” obteve a convergência de atores sociais diversos em projetos de superação de problemas que transcendem as fronteiras nacionais. Iniciou-se, a partir dessa experiência, uma série de manifestações e projetos coletivos que trouxeram os movimentos sociais de volta à esfera pública.

Em 2000, importantes manifestações antiglobalização, articuladas através da estratégia de redes, ocorreram em Davos, sede da reunião anual do Fórum Mundial Econômico, em Washington, na reunião do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, e em Colônia, por ocasião da Reunião do Grupo G-8. No ano de

⁵⁸ As manifestações ocorridas em Seattle (1999) são acontecimentos que representam o estilo político dos movimentos sociais que atuam globalmente, uma vez que revelaram uma composição heterogênea, formada a partir de redes. Conhecidos como “movimentos sociais antiglobalização” reúnem organizações de objetivos diversos num projeto de recusa aos fatores de exclusão social advindos do processo de globalização. Nesse sentido, Gohn (2003) afirma que “O movimento antiglobalização apresenta-se, na virada deste novo milênio, como uma das principais novidades na arena política e no cenário da sociedade civil, dado sua forma de articulação/atuação em redes com extensão global. (GOHN, Maria da Glória (org.). Movimentos Sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: **Movimentos Sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais, Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 34).

⁵⁹ No dia 30 de novembro de 1999, uma grande marcha pacífica foi realizada em Seattle por ativistas políticos de organizações e movimentos populares diversos. A coalizão reuniu manifestantes de organizações de defesa do meio ambiente, de organizações de defesa dos direitos humanos, estudantes, sindicalistas, movimentos rurais, feministas, *punks*, anarquistas, homossexuais, representantes de organizações de defesa dos povos indígenas, etc. Contudo, grupos ligados ao movimento anarquista empreenderam ações violentas e tornaram-se o foco principal da *mídia*. Os meios de comunicação enfatizaram a ação dos anarquistas, dando maior visibilidade a atuação violenta e isolada desse movimento do que às propostas formuladas de forma pacífica e organizada pelas ONGs e movimentos sociais que formaram a coalizão de Seattle.

⁶⁰ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002, p. 225.

2001, simultaneamente ao Fórum Econômico de Davos, ocorreu, em Porto Alegre, o Primeiro Fórum Social Mundial, expressão da força política das coalizões de movimentos sociais e organizações não-governamentais.⁶¹

Na forma de organização em redes, os movimentos sociais preservam suas identidades e encontram pontos comuns que passam a pautar a ação coletiva. A estratégia das redes fortalece as organizações singulares conferindo maior alcance aos projetos de emancipação e conquista da cidadania. Esta forma de articulação política torna-se importante frente ao esvaziamento do princípio da representatividade causado pelo avanço do comunalismo⁶², pois produz um agente político plural cujo eixo de protesto articula demandas diversas com a busca da restituição do poder político e da revitalização da cidadania.

Esse entrelaçamento entre ativistas sociais é pautado no reconhecimento de que a troca de experiências maximiza o poder de resistências das organizações e acrescenta maior qualidade no desempenho de suas funções.

A relevância política das redes se evidencia na construção de consensos e de esferas de atuação comum entre atores sociais fragmentados e diversificados. É nessa perspectiva que as redes podem ser apontadas como um instrumento de superação de problemas gerados pelo processo de globalização, como a intensificação do individualismo.⁶³

⁶¹ GOHN (2003) assinala que as edições do Fórum Social Mundial (FSM) podem ser consideradas parte do movimento antiglobalização, uma vez que a temática central do Fórum é voltada para a construção de alternativas ao atual modelo de globalização econômica. Ressalva, entretanto, que se trata de um evento com contornos distintos das ações coletivas executadas pelo movimento antiglobalização; o Fórum Social Mundial também é constituído por um rede de variados movimentos sociais e ONGs, mas apresenta uma coordenação distinta da do movimento antiglobalização. Inclusive, algumas organizações que compõem a coalizão antiglobalização, como a *Attac* (Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio dos Cidadãos), atuaram concomitantemente no II FSM e nas manifestações ocorridas em 2002 na cidade de Nova York, no Fórum Econômico Mundial. É nesse sentido que a autora considera o FSM “uma rede de redes”, que traduz o fortalecimento da globalização sociocultural. (GOHN, Maria da Glória (org.) *Movimentos Sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas*. In: **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 49).

⁶² CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. Tradução de Klauss B. Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. 1, p. 365.

⁶³ “O sujeito coletivo vai se formando a partir dos diferentes atores sociais que o compõem; pelo reconhecimento de uns com outros da familiarização de suas causas: injustiças várias, defesa dos direitos, da ética etc.; a origem, a causa desses problemas, vai construindo o movimento propriamente dito, independentemente de suas raças, etnias, nacionalidades, gêneros, idades, culturas, religiões. Ou seja, atores sociais pertencentes a diferentes movimentos e organizações se encontram e criam esse espaço de reconhecimento, de semelhança de propósitos” (GOHN, Maria da Glória (org.) *Movimentos Sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas*. In: **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 49).

Nesse ponto, importante diferenciar os “coletivos em rede” e as “redes de movimentos”⁶⁴. Os coletivos em rede correspondem às experiências dialógicas que se processam principalmente através da *Web*, para divulgação de informações, construção de mobilizações e consultas sobre temas diversos.⁶⁵

Como os novos movimentos sociais geralmente agem também no campo simbólico, elaborando questões éticas e culturais, as tecnologias da informação permitem a disseminação de novos padrões éticos compartilhados por atores sociais, independentemente dos laços culturais definidos no nível do Estado-nação.

As redes de movimentos sociais, por sua vez, são mediações estabelecidas entre organizações da sociedade, de forma horizontal e complexa que permite a ligação de atores plurais em torno de valores e projetos coletivos. Assim é que se pode afirmar que os “coletivos em rede”, mais precisamente os expedientes de divulgação virtual, são instrumentos utilizados pelas redes de movimentos sociais para construir expressivas articulações coletivas que extrapolam as organizações singulares.

A conexão entre atores sociais, na forma de redes, demonstra que os novos movimentos sociais avançaram, em relação aos movimentos que emergiram nos anos oitenta, quanto à idéia de autonomia. Estes atuavam à margem do Estado, contrapondo suas demandas e reivindicações de forma isolada, imersos nos limites do localismo. Já as formas de associativismo da atualidade propõem a convergência de interesses de distintos atores sociais, através de ações propositivas e planejadas que permitem a intervenção da sociedade na definição do seu destino, na produção de políticas públicas e aplicação de recursos.⁶⁶

⁶⁴ GOSS, Karine Pereira; PRUDÊNCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. **Em Tese**, UFSC. Santa Catarina, n. 1(2), v. 2, p. 75-91, janeiro-julho 2004. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>>. Acesso em: 17 dez. 2005.

⁶⁵ La peculiaridad de este tipo de movilización electrónica es que responde a algunas de las características de la cultura política de sectores de nuestra sociedad, especialmente jóvenes. Así, algunos de los factores que explican que estos segmentos no se sientan atraídos por las organizaciones clásicas como sol os partidos políticos podrían ser, precisamente, la clave Del éxito de la movilización em el ciberespacio. La movilización digital, como mínimo tal y como hoy la entendemos, no exige estructuras que vinculen a la organización com el activista. No se requiere tampoco una coincidencia ideológica elevada, tan sólo compartir una preocupación o inquietud común. Se puede actuar políticamente de forma rápida y sencilla y hasta cierto punto permite mantenerse em el anonimato, como mínimo sin mucha publicidad (SÁNCHEZ, Jordi. Internet como Instrumento de Participación. In: FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001, p. 151).

⁶⁶ GOHN, Maria da Glória (org.) Movimentos Sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 16.

Essas articulações conciliam as noções de autonomia e de solidariedade social, conectando atores plurais e projetos diversos. Assim é que as redes de movimentos sociais expressam o desenvolvimento da idéia de interatividade entre atores sociais. Nessa perspectiva, a solidariedade é elemento fundamental para a superação dos efeitos do processo de desterritorialização, apontando para a tomada de consciência de que os homens comungam de uma “identidade planetária” e formam uma “comunidade de destinos”.

A consciência e o sentimento de pertencermos à Terra e de nossa identidade terrena são vitais atualmente. A progressão e o enraizamento desta consciência de pertencer a nossa pátria terrena é que permitirão o desenvolvimento, por múltiplos canais e em diversas regiões do globo, de um sentimento de religião e intersolidariedade, imprescindível para civilizar as relações humanas (ONGs, Sobrevivência Internacional, Anistia internacional, Greenpeace etc. são pioneiros da cidadania terrena). Serão a alma e o coração da segunda globalização, produto antagônico da primeira, que permitirão humanizar essa globalização.⁶⁷

Portanto, é possível identificar o surgimento de novas formas de mediação ainda não suficientemente interpretadas, como a inaugurada pelos movimentos sociais e ONGs de atuação transnacional. A organização descentralizada das redes demonstra não só a capacidade dos novos atores sociais de construir estratégias de cooperação e de divulgação. A relevância dessa forma de intercâmbio consiste também na introdução da reflexividade nas esferas das instituições da sociedade, sugerindo e afirmando novos valores culturais.

⁶⁷ MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução de Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 73.

CAPÍTULO 2

AS RELAÇÕES DIALÓGICAS ENTRE AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A SOCIEDADE CIVIL

A defesa da transparência e da participação na definição dos programas políticos, econômicos e sociais, pelas forças que compõem o ativismo cidadão, estabelece novos parâmetros de governança global, reformulando, também, a noção de multilateralismo fundado especificamente na composição de interesses estatais⁶⁸. Nesse quadro, um novo elemento deve ser considerado na órbita das relações internacionais, qual seja, a representação global amplamente esposada pelos atores transnacionais.

O ativismo dos cidadãos internacionais impulsiona uma nova perspectiva nas relações entre instituições governamentais e não governamentais. A crescente atuação da sociedade civil internacional tem alterado substancialmente as práticas das organizações internacionais clássicas, que tendem a elaborar mecanismos de ampliação do diálogo com a sociedade civil. Essa tendência se expressa principalmente na tentativa de conciliação entre os objetivos precípuos das organizações internacionais e as demandas sociais transformadas em temas públicos pelo ativismo cidadão.

Como já foi afirmado no presente trabalho, é patente o sucesso dos atores transnacionais na divulgação de demandas públicas e na elaboração ações positivas de reivindicação de direitos. No que concerne ao alcance da representação desses atores junto aos organismos internacionais representativos das forças estatais, cumpre analisar a medida em que lograram a alteração dos padrões de tomada de decisão destas organizações.

Através das estratégias de promoção da participação da sociedade civil, veiculadas pelas organizações internacionais, é possível aquilatar o grau de inserção dos atores internacionais nas políticas implementadas por aquelas

⁶⁸ RIGGIOROZZI, Maria Pia; TUSSIE, Diana. Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil. Tradução de Erwin de Pádua Xavier. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC, 2003, p. 43.

organizações. Deve-se anotar, no entanto, que a abertura ao diálogo com a sociedade civil é fruto do alcance da atuação dos atores transnacionais que elaboram questões de natureza pública. Nesse contexto de renascimento do ativismo social, as organizações internacionais passaram a reavaliar suas práticas de forma a garantir maior estabilidade no desempenho de suas funções. A pressão por transparência e participação por parte dos setores da sociedade civil determinaram a discussão, no âmbito das organizações intergovernamentais, sobre os padrões decisórios e sobre o diálogo com a sociedade civil.

A partir dessa constatação, os tópicos que seguem apresentam considerações sobre os procedimentos adotados pelas principais instituições econômicas internacionais (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD; Fundo Monetário Internacional - FMI; Organização Mundial do Comércio - OMC). Seguem, ainda, considerações acerca da participação da sociedade civil no processo integração regional no Hemisfério Sul, a partir da análise da estrutura institucional do MERCOSUL.

2.1 O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e o diálogo com a sociedade civil

Frente ao ativismo das organizações da sociedade civil, as organizações internacionais, incluindo aquelas organizações multilaterais de fomento ao desenvolvimento, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁶⁹, passaram a considerar a capacidade de colaboração e as reivindicações das organizações sociais.

⁶⁹ Também conhecido como Banco Mundial, o BIRD, criado através dos Acordos de Bretton Woods, em 1944, proporciona ajuda aos países em desenvolvimento, mediante o financiamento de projetos com vistas à produtividade e condições de vida dos países-membro. A estrutura do Banco é formada por diversas instituições: o BIRD, propriamente dito; a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Solução de Disputas para Investimentos (CIADI). O BIRD e o Fundo Monetário Internacional são compostos pelos mesmos países (atualmente, compostos por 183 países) e dirigidos por um Conselho Administrativo e um Comitê Diretivo, formado por representantes dos Estados-parte (SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2003, p. 153).

Nesse contexto, o BIRD ampliou os programas de financiamento de organizações não-governamentais, firmando, desse modo, parcerias para o desenvolvimento em diversas áreas de interesse social. Tal estratégia veio a atender à pressão das organizações civis por maior participação na definição de políticas e programas para desenvolvimento.

Através de consultas e da elaboração conjunta de projetos é que se efetiva o diálogo com a sociedade civil. Ao encampar temas como direitos humanos, democracia, desenvolvimento sustentável, modernização administrativa, o fomento ao desenvolvimento propalado pelo BIRD não fica restrito ao viés econômico do empréstimo, alcançado uma variável de participação social.

Ora, o Banco Mundial defende a ampliação da participação da sociedade civil como forma de garantir maior eficiência aos governos. Dentro de um projeto de reestruturação do Estado e modernização administrativa, o Banco Mundial incorpora o fortalecimento da sociedade civil como pré-requisito para a democracia e para o livre funcionamento dos mercados.

A partir da década de oitenta, o Banco Mundial, numa tentativa de responder aos problemas dos países endividados, passou a atuar no financiamento de programas de política, ampliando suas linhas de crédito que antes eram destinadas essencialmente para projetos de desenvolvimento urbano, agrícola e educacional, bem como e para projetos de infra-estrutura. O Banco Mundial, então passou a operar empréstimos vinculados programas de política econômica, para a implementação de ajustes estruturais e reformas econômicas específicas⁷⁰.

Naquele mesmo período, o Banco começou a desenvolver a política de participação da sociedade civil, mediante processos de consultas junto às organizações da sociedade civil e criação de fundos de financiamento para projetos das organizações sociais.

Dentre as medidas específicas para ampliação do diálogo com a sociedade civil, destaca-se o Comitê do Banco Mundial-ONGs, fundado em 1983 numa tentativa de estabelecer um fórum de debates sobre as políticas desenvolvidas pelo Banco.

⁷⁰ BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Internacional**: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 276.

Esta política de abertura à participação cidadã foi intensificada nos anos noventa com a descentralização das atividades do Banco Mundial, mediante a criação de escritórios em diversas partes do mundo.

Atualmente, o Banco conta com um grupo especializado em participação social, ramificado em missões que atuam nos países em desenvolvimento, ampliando canais de participação das comunidades afetadas pelos projetos do Banco.

No Brasil, a política de participação do Banco Mundial foi fomentada pela descentralização, sendo que atualmente o BM possui três escritórios no país, com ênfase nas estratégias de divulgação de informações, colaboração operacional e interlocução com setores da sociedade civil.

Os documentos elaborados pelo Banco Mundial ressaltam a importância da participação da sociedade civil como elemento fundamental do processo de desenvolvimento⁷¹.

Nessa via, a instituição coloca ênfase na consolidação de parcerias para a consecução de programas de redução de pobreza e de desenvolvimento em vários níveis, entre as organizações da sociedade civil e governos. O Banco Mundial, assim, engendra um esquema de participação centrado no fomento de parcerias entre os seus governos-clientes e ONGs.

Observa-se que a política de acoplamento da sociedade civil aos objetivos do Banco Mundial toma como sujeito principal as ONGs. Isto é, os demais atores sociais, como, por exemplo, os sindicatos, não são tidos como colaboradores potenciais das operações do BM. Existe, sim, uma clara tendência do BM em evitar contratos com entidades de classe ou grupos de interesse com atuação forte na região ou país destinatário do projeto de desenvolvimento, de forma que o diálogo fica restrito ao círculo das ONGs⁷².

Algumas questões importantes emergem no âmbito desta promoção da sociedade civil colocada em curso pelo Banco Mundial. A tendência a estabelecer diálogo, preferencialmente, com atores sociais estruturados na forma de ONGs, traz

⁷¹ GRUPO Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/8.html>>. Acesso em: 04 abr. 2006.

⁷² RIGGIOROZZI, Maria Pia; TUSSIE, Diana. Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil. Tradução de Erwin de Pádua Xavier. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais**: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: PUC, 2003, p. 53.

para o centro do debate a questão da representatividade destas organizações. Isso porque a política de diálogo com a sociedade civil do Banco Mundial abre um campo de disputa entre as ONGs interessadas em perceber recursos do BM. E tal disputa pode resultar em processos de adequação das organizações civis às políticas do Banco Mundial, num evidente distanciamento dos objetivos para os quais foram constituídas.

Portanto, em que pese o Banco Mundial contemplar fontes de recursos para projetos de cooperação cidadã, com a participação ativa de ONGs, a possibilidade de restar minorada a independência das organizações sociais nesse processo merece ser considerada. Como a fonte de legitimidade das ONGs provém dos valores públicos que defendem, da realização dos interesses da cidadania, a representatividade das mesmas fica abalada quando seus objetivos deixam de ser sustentados ou são conciliados com os interesses de setores não representativos da sociedade civil

A legitimidade das ONGs não está assentada na autoridade ou em um mandato, mas sim na capacidade de influenciar nos temas afetos às questões da cidadania, na possibilidade de propor e inovar, suscitando a atenção pública. Desta forma a necessária independência das ONGs deve prevalecer mesmo quando estas recebem aportes financeiros, seja de governos ou de organismos internacionais, bem como quando se abrem processos de disputas entre elas para obterem acesso à fontes de financiamento.

A preocupação com a independência das ONGs é verificada também no âmbito das Nações Unidas, que para garantir a transparência e assegurar a ação independente das ONGs, com base na Resolução 1996/31, do Conselho Econômico e Social, exige que as ONGs com estatuto consultivo⁷³ declarem perante o Comitê

⁷³ Por meio da obtenção do estatuto consultivo concedido pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), as ONGs são aceitas a manter relações com as Nações Unidas, com o escopo de realizarem projetos de interesse comum. Tal estatuto baseia-se no artigo 71º da Carta das Nações Unidas e na Resolução 1996/31, e permite que as organizações qualificadas contribuam com os projetos da ONU. As ONGs que detêm o estatuto consultivo podem realizar trabalhos de consultoria, perícia técnica e assessoria para os governos e Secretariado. Podem, ainda, exercer colaboração com a ONU em planos de ação, programas e declarações aprovados pelas Nações Unidas, o que implica a participação no ECOSOC e nos organismos a ele filiados. As ONGs podem obter o estatuto consultivo em três categorias, classificadas em Geral, Especial e Lista. A categoria Geral abarca as ONGs interessadas nas atividades gerais do ECOSOC e de seus organismos filiados, ou seja, essa categoria diz respeito às ONGs de atuação internacional. A categoria Especial é concedida para as ONGs com interesse em áreas específicas de atuação do ECOSOC e abrangem organizações menores. A categoria Lista, por sua vez, contempla as ONGs que atuam ocasionalmente em colaboração com o ECOSOC, geralmente através de assessoria técnica. (Disponível em: <<http://www.onuportugal.pt>>. Acesso em: 12 abr. 2006).

de Organizações não-governamentais, a existência de percepção de fundos de entidades governamentais⁷⁴.

Nesse aspecto, cumpre advertir que o controle exacerbado das ONGs, seja por governos ou por organizações internacionais, mediante a imposição de exigências excessivas para o funcionamento e para a obtenção de recursos pode freiar a mobilização da sociedade civil. Portanto, ainda que salutar a previsão de instrumentos de controle das dotações conferidas aos atores não-estatais, por óbvia necessidade de garantir transparência e segurança jurídica ao destino dos recursos institucionais, o controle das ONGs não deve exceder a determinados limites a fim de não comprometer o direito fundamental de livre associação.

A possibilidade de interferência institucional na capacidade de representação dos atores não-estatais, no entanto, não retira a importância do espaço conquistado pelas organizações da sociedade civil, com a inserção de novos atores sociais em esferas de negociações antes restritas aos governos.

Os instrumentos elaborados para ampliar o diálogo e a transparência nos processos de decisão do Banco Mundial, ainda que permeados de restrições, são o reflexo político e estratégico do impacto da atuação dos movimentos sociais na esfera internacional.

2.2 As perspectivas de participação da sociedade civil no âmbito do Fundo Monetário Internacional

O Fundo Monetário Internacional (FMI), por sua vez, apresenta marcantes diferenças em relação ao Banco Mundial no que concerne ao diálogo com a sociedade civil. Ocorre que o FMI, não obstante ser o principal alvo da oposição das ONGs do Sul, não contempla instrumentos de consulta da sociedade civil ou mecanismos de ampliação da participação de atores não-estatais.

Contudo, alguma abertura pode ser verificada, embora sem a mesma visibilidade constante da política de participação operada pelo Banco Mundial e demais organismos de desenvolvimento.

⁷⁴ DURBÁN, Luiz Pérez-Prat. **Sociedad Civil y Derecho Internacional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 66.

Tradicionalmente, o FMI tem como propósito auxiliar os países-membros na redução ou erradicação de desequilíbrios na balança de pagamentos, bem como fomentar a cooperação econômica internacional.

A crise do Estado social e as demandas financeiras dos países emergentes determinaram sensíveis mudanças nos propósitos firmados nos acordos de Bretton Woods, ampliando os objetivos do FMI, mediante a inserção de escopos políticos e institucionais⁷⁵.

A adoção de uma função mais ativa pelo Fundo foi implementada através da incorporação da idéia de governança nos chamados programas de ajustes. Os programas de ajustes correspondem ao conjunto de medidas orçamentárias, cambiais, comerciais e políticas que condicionam a obtenção dos recursos perseguidos pelo Estado-membro. Assim é que as recomendações de caráter eminentemente político, como modernização administrativa, transparência na gestão dos negócios públicos e reformas pontuais no âmbito dos Estados acordantes, foram acrescentadas aos propósitos tradicionais do FMI⁷⁶.

Quando um país solicita a ajuda do Fundo deve observar algumas prescrições específicas, que são condicionantes para a obtenção de empréstimos. Esta condicionalidade presente nos acordos do Fundo tem sido alvo de críticas e controvérsias formuladas por economistas e por organizações da sociedade civil. Estas entendem que o conteúdo dos programas do Fundo um obstáculo à livre determinação dos povos e a desenvolvimento sustentável⁷⁷.

⁷⁵ SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 155.

⁷⁶ RIGGIOROZZI, Maria Pia; TUSSIE, Diana. Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil. Tradução de Erwin de Pádua Xavier. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC, 2003, p. 55.

⁷⁷ Como resposta a essas críticas, em março de 1986 o FMI introduz nova facilidade de crédito para os países mais pobres, denominada "facilidade de ajuste estrutural" (FAS), a fim de prestar apoio aos programas por três anos. Apenas países indicados segundo critérios da Agência Internacional de Desenvolvimento (sucursal do Banco Mundial) podem ser favorecidos com esses empréstimos. Esses créditos são reembolsados em dez anos e a taxa de juros é só de 0,5%. Em meados de 1987, o FMI introduz as FAS Reforçadas (FASR), para montantes cinco vezes superiores aos das FAS, com financiamentos orçamentários da França, do Japão e de outros países industrializados. Essa nova facilidade - que requer mediadas de liberalização e reformas econômicas duradouras - permitirá que numerosos países africanos situem seus esforços num contexto médio prazo. Contudo, apesar do empenho nas reformas o progresso das países mais pobres é entravado pelo fardo contínuo da dívida externa." (LENAIN, Patrick. **O FMI - O Fundo Monetário Internacional**. Tradução de Armando Braio. Barueri, SP: Manole, 2004, v. 5, p. 55 (Série Entender o Mundo)).

Contudo, parcela significativa de críticas acerca dos programas de ajustamento prescindem de análise mais acurada sobre os efeitos dos programas na economia doméstica dos países tomadores. Isso decorre da dificuldade de identificação, dentre os efeitos negativos na economia, de quais resultam dos programas de ajustamento prescritos pelo Fundo e dos que podem decorrer das variáveis da política interna. Some-se a isso o fato de que os países assistidos tendem a atribuir os resultados positivos dos programas, exclusivamente, à eficiência de seus governos, enquanto que os resultados adversos são imputados à rigidez das metas estabelecidas pelo FMI⁷⁸.

A quase inexistência de menção à idéia de participação da sociedade civil nos programas do FMI, pode ser atribuída à natureza de seus propósitos e à recente preocupação, por parte da organização, com a busca de alternativas para as questões sociais, de forma que

os próprios formuladores do Consenso de Washington, entre eles Joseph Stiglitz, Vice-presidente do Banco Mundial, hoje assumem a necessidade do 'pós Consenso de Washington', capaz de incluir temas relativos ao desenvolvimento humano, à educação, à tecnologia e ao meio ambiente- enfim, entende-se fundamental apontar às funções que o Estado deve assumir para assegurar um desenvolvimento sustentável e democrático⁷⁹.

A efetividade das metas do Fundo não exige a direta cooperação da sociedade civil para sua efetivação, porquanto tais metas estão ligadas ao livre funcionamento dos mercados e à promoção da cooperação monetária internacional, demandas costumeiramente negociadas com os governos. Embora o impacto das negociações com o Fundo repercutam diretamente na estrutura econômica e social dos países tomadores, o exame das condições que permeiam os acordos ainda se dá no âmbito dos parlamentos. Isso quando o ordenamento interno, com vocação democrática, prevê a aprovação referendária do Poder Legislativo, dentro da lógica tradicional de representação parlamentar.

⁷⁸ ZEBRAL FILHO, Silvério T. Baeta. Notas acerca das Políticas Subjacentes aos Programas de Ajustamento apoiados pelo FMI: Desafios, racionalidade e críticas. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valério de (Coord). **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais**: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 252.

⁷⁹ PIOVESAN, Flávia. Instrumentos Internacionais de proteção dos direitos humanos e o sistema financeiro internacional. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valério de (Coord). **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais**: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 407.

Nesse viés, cumpre enfatizar que a ratificação de um acordo internacional é ato regulado pelo Direito Internacional Público que prescinde, para a produção de efeitos no plano internacional, da aprovação do Poder Legislativo do Estado signatário⁸⁰.

Assim é que a democratização e abertura dos processos de negociações dos países clientes com o FMI depende do grau de transparência e de participação social nos negócios públicos em cada país. O controle cidadão é o instrumento mais eficaz para garantir a correta aplicação dos recursos e a efetividade das metas de desenvolvimento constantes dos programas de ajustes.

Embora o ativismo internacional tenha trazido à tona questionamentos sobre a transparência dos programas e sobre o impacto social das políticas do Fundo, o processo de tomada de decisões no âmbito do FMI não sofreu alterações significativas.

Mesmo em face da força das demandas impostas pela agenda cidadã (proteção aos direitos humanos, democracia, redução da pobreza, desenvolvimento sustentável, direitos sociais, etc.), nota-se que o FMI não ampliou de forma efetiva o diálogo com a sociedade civil. A aproximação do FMI aos atores não-estatais está adstrita às relações informais travadas com organizações de negócios ou com organizações que atuam na esfera de abordagem do Fundo. Dessa forma, não apresenta a mesma configuração do modelo de operações participativas articuladas pelo Banco Mundial, porquanto as organizações eleitas atuam na informalidade, sem desenvolverem atividades de cooperação ou de deliberação.

Como os interlocutores eleitos pelo Fundo apresentam uma identidade compatível com as diretrizes sustentadas pela organização, o conteúdo desta aproximação não tem o condão de transformar o núcleo das políticas do Fundo. Cabe enfatizar que os programas de ajustes trazem abordagens sobre critérios

⁸⁰ A ratificação é o ato unilateral, através do qual a pessoa jurídica de direito internacional manifesta, no plano internacional, sua vontade de obrigar-se por um tratado. O sistema de recepção da norma convencional pelo ordenamento jurídico interno não é matéria afeta ao Direito Internacional Público, de forma que não influencia na eficácia da convenção na órbita internacional. No sistema brasileiro, o Congresso Nacional detém a exclusiva competência para resolver definitivamente sobre as convenções que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao país, conforme norma inserta no art. 49, inciso I, da Constituição Federal. Isso significa que o referendo do Poder Legislativo atribui legalidade constitucional ao ato presidencial que se obriga por um tratado, produzindo efeitos tão-somente no ordenamento interno.

diversos, com recomendações de programas para o desenvolvimento social e econômico. Nesse sentido, a ampliação do rol dos interlocutores, mediante a inserção de atores não-estatais ligados aos diversos movimentos sociais ora existentes, poderia garantir maior efetividade e transparência aos programas do Fundo Monetário Internacional e ampliar a perspectiva de desenvolvimento participativo.

2.3 A Organização Mundial do Comércio frente à pressão do ativismo internacional

A abertura à participação de atores não estatais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) não apresenta um conteúdo significativo no que concerne aos processos decisórios que pautam as relações econômicas internacionais.

A OMC tem se demonstrado arredia à inserção formal das ONGS, principalmente das organizações ambientalistas, nos processos de deliberação. Isso porque a questão ambiental tem sido o principal pano de fundo da relação de adversidade firmada entre a OMC e o ativismo dos movimentos ambientalistas.

As reivindicações promovidas em Seattle, no ano de 1999, marco no cenário da Rodada do Milênio, demonstraram a dimensão da oposição dos movimentos organizados às políticas econômicas da OMC. Nesse contexto, os grupos ambientalistas tiveram papel de destaque, dando ensejo à composição da Rede de Ação Direta, que naquela ocasião atuou em várias frentes.

O Acordo de Marraqueche (1994) - Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio -, reconhece, em seu preâmbulo, que o desenvolvimento sustentável é parte integrante do sistema multilateral de comércio, ressaltando a importância da proteção do meio ambiente nas relações comerciais. Contudo, as normas impeditivas da discriminação nas relações de comércio se sobrepõem aos Acordos Multilaterais Ambientais, numa clara divergência entre as regulamentações de proteção ambiental e as regras da OMC.

Na Rodada do Milênio, inaugurada em Doha, em novembro de 2001, a questão da incorporação das regras de direito internacional ambiental pela OMC, também esteve no centro dos debates. Embora existam entendimentos de que a

Rodada de Doha não alterou a posição marginal e secundária da questão ambiental, as demandas ambientalistas tendem a ocupar um maior espaço no que pertine à formulação de acordos comerciais. As negociações que se desenvolveram em Doha visaram analisar a relação entre os regimes multilaterais de comércio e o meio ambiente; o intercâmbio da informação entre os Comitês da OMC e as secretarias responsáveis pela implementação dos Acordos Multilaterais Ambientais, bem como a liberalização do comércio de bens e serviços ecológicos⁸¹.

O grande número de Acordos Multilaterais Ambientais em vigor impõe uma avaliação acerca da necessidade de harmonização entre as noções de livre comércio, crescimento econômico e desenvolvimento sustentável. No entanto, a prevalência de interesses comerciais tem colocado em cheque a eficácia dos Acordos Multilaterais Ambientais (AMAs). Ocorre que, os AMAs que relacionam comércio e meio ambiente podem apresentar dificuldades na sua implementação frente às regras da OMC. A utilização de barreiras técnicas, como a exigência de padrões ambientais, podem contrariar as regras da OMC que buscam garantir a não discriminação entre países. Dessa forma, as regulamentações ambientais podem gerar divergências no âmbito da OMC por configurarem restrições ao livre comércio, porquanto a importação de produtos por determinados países está condicionada ao atendimento de padrões ambientais que não podem ser atendidos por outros Estados.

Exemplo ilustrativo de efetividade diz respeito ao Protocolo de Montreal, de 16 de setembro de 1987, acordo para a Proteção da Camada de Ozônio, que obteve sucesso na sua implementação graças ao consenso estabelecido na comunidade internacional acerca da necessidade de eliminação dos produtos que afetavam a camada de ozônio. Contudo, o sucesso dos Acordos Multilaterais Ambientais que influenciam as importações e exportações não é a regra, pois o que se verifica na relação entre os AMAs e as regras de direito internacional econômico, produzidas no âmbito da OMC, é a prevalência destas sobre as questões ambientais

Tal contradição é o campo da forte oposição dos atores ambientalistas, dado que as diretrizes econômicas do livre comércio não absorvem efetivamente as preocupações ambientais e o desenvolvimento sustentável.

⁸¹ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2003, p. 184.

O Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio prevê uma referência específica às Organizações Não-governamentais, contemplando a possibilidade de entabular relações de consultoria e cooperação com ONGs que tratam de questões pertinentes às atividades da OMC⁸².

No ano de 1996, o Conselho Geral lançou um conjunto de diretrizes para as relações entre a OMC e as ONGs. Essas diretrizes expressam a preocupação com a ampliação da transparência e publicidade da OMC. Assim é que afirmam o papel das ONGs na conscientização pública das atividades da OMC. Nessa esteira, as diretrizes pautam a ampliação da informação sobre documentos, garantindo acesso direto ao público, através de meios eletrônicos. Propugnam, ainda, por relações diretas e “informais” dos Membros e da Secretaria da OMC com os diversos seguimentos da sociedade civil. Esses contatos centram-se na participação das ONGs em simpósios sobre temas específicos e assistência dos trabalhos das Conferências Ministeriais⁸³.

Como se pode depreender do conteúdo das diretrizes que pautam as relações entre a OMC e as ONGs, a participação desses atores não estatais no desenvolvimento dos trabalhos da OMC não apresenta caráter de oficialidade e permanência. Essa ausência de oficialidade na participação das ONGs retrata a forte resistência da OMC em promover a abertura dos processos decisórios aos atores não estatais.

Em realidade, inexistem relações de cooperação entre setores da sociedade civil organizada e a OMC, o que denota que os mecanismos de abertura à participação visam tão-somente abrandar as demandas por um programa alternativo de globalização.

Diante desse quadro, é possível concluir que a política de diálogo com a sociedade da OMC não objetiva a incorporação de atores não estatais nos processos de negociações comerciais, restando clara a prevalência do multilateralismo:

⁸² Acordo Constitutivo OMC: Artigo V: 2 - O Conselho Geral poderá tomar as providências necessárias para manter consultas e cooperação com organizações não-governamentais dedicadas a assuntos relacionados com os da OMC.

⁸³ ORGANIZACIONES no Gubernamentales (ONG): La OMC y las ONG. Relaciones com las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Disponível em: <<http://www.wto.org>> Acesso em: 10 maio 2006.

Ni la disposición constitucional del Acuerdo OMC, ni el contenido de estas directrices de 1996 han posibilitado um acceso de las ONG a los trabajos de la organización comercial. No dan pie, o por lo menos no se há intentado sobre la base que propician, para la concesión de un estatuto consultivo, com ciertas dosis de permanencia, em favor de las ONG. Todo lo más, se ha permitido um mayor acceso informativo, una maior transparencia *ex post facto*, y com limitaciones, pero la puerta al proceso decisorio de la organización se encuentra totalmente ocluida⁸⁴.

Contudo, a estreiteza das diretrizes norteadoras das relações entre a OMC e a sociedade civil não tem impedido que os atores não estatais exerçam pressão por maior influência nas arenas decisórias da organização. Aliás, a OMC, ao lado do FMI e do Banco Mundial, é apontada como a organização emblema do viés perverso do processo de globalização econômica, na ótica das organizações que compõem o ativismo transnacional.

Assim é que, desde a Primeira Conferência Ministerial, em 1996, houve um salto significativo no número de solicitações de credenciamentos de representantes de ONGS para assistência das reuniões Ministeriais, bem como de fóruns paralelos, promovidos pelas diversas organizações da sociedade civil.

A multiplicação de reivindicações forjadas pelos novos atores sociais demonstra que a sociedade civil encontrou novas formas de participação política, somando à política eleitoral a participação direta e a ação coletiva. Assim, cooperação ou solidariedade social podem significar um acréscimo fundamental para a perspectiva democrática, uma vez que são os elementos que permitem que as demandas locais e regionais sejam conciliadas com objetivos globais.

Portanto, a manutenção de padrões decisórios excludentes, por parte das Organizações Internacionais em comento, desconsidera os benefícios que podem advir da idéia de governança, da possibilidade de agregar maior eficácia aos seus objetivos, a partir cooperação entre atores diversos.

Apesar das limitações apontadas, resta claro que a emergência de novos atores sociais tem operado transformações na natureza interestatal dos fóruns intergovernamentais. Ainda que de forma programática, a inserção de mecanismos

⁸⁴ DURBÁN, Luiz Pérez-Prat. **Sociedad Civil y Derecho Internacional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 197-8

de participação da sociedade civil representa o reconhecimento de novos sujeitos das relações internacionais.

2.4 Mecanismos de participação da sociedade civil no MERCOSUL

A atuação das organizações da sociedade civil e das redes de movimentos transnacionais tem se desenvolvido em grande escala, de forma que esses fenômenos participativos, também, colocam em pauta a necessidade de avaliação dos instrumentos de tomada de decisão nos processos de integração regional e dos elementos políticos e estruturais que permeiam a atuação de atores não estatais nesta esfera.

A questão da participação da sociedade civil na formulação de políticas regionais, na esfera do MERCOSUL, há de ser considerada, primeiramente, sob o prisma da natureza desse processo de integração. O Mercosul não configura um processo de integração amplo, sendo predominantemente econômica a incipiente integração colocada em curso desde o Tratado Fundador⁸⁵.

Outrossim, deve-se ter presente que a análise sobre a participação da sociedade civil na definição dos destinos do Bloco, tem como eixo central a participação direta de atores não estatais ou que não compõem a burocracia estatal. Trata-se, portanto, de avaliar como se dá o reconhecimento dos diversos atores da sociedade civil pelas instâncias decisórias do MERCOSUL e a possibilidade desses atores influírem efetivamente no curso do processo de integração.

⁸⁵ A integração latino-americana começa a ter contornos concretos com a criação, em 1960, da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC), cuja finalidade era a criação de uma Zona de Livre Comércio na região. A ALALC apresentou bons resultados nos primeiros anos, com efeitos positivos sobre o comércio regional. No entanto, a partir da década de setenta, em virtude da estagnação do comércio interzonal, houve um sensível decréscimo dos seus resultados iniciais. A reestruturação da ALALC se deu através da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração - ALADI, em 1980. O Tratado de Montevidéu de 1980, ao contemplar o princípio do tratamento diferenciado entre os países, propiciou a formulação de outros acordos bilaterais, como os firmados entre Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai. Os Acordos Brasil-Argentina, como o PICAB (Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil), de 1986, o Tratado de Amizade Argentino-Brasileira, do mesmo ano, e o Tratado de Integração de Cooperação e Desenvolvimento são apontados como importantes experiências de cooperação que simplificaram o processo de constituição do Mercosul. (BAPTISTA, Luiz Olavo. **O MERCOSUL, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1998, p. 27).

A estrutura do Mercosul, delineada a partir do Protocolo de Ouro Preto (1994), está caracterizada pela prevalência de mecanismos de deliberação baseados na representação dos Estados-membros. Assim, os três órgãos regionais dotados de capacidade de deliberação são compostos por funcionários públicos e técnicos creditados pelos países membros: O Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul⁸⁶. As decisões são tomadas pela integração de vontades desses três órgãos.

O Conselho do Mercado Comum, órgão superior do Mercosul, é integrado por Ministros das Relações Exteriores e da Fazenda de cada Estado membro. As funções do Conselho do Mercado Comum estão ligadas à própria aplicação do Tratado de Assunção, definindo o campo de incidência das normas. Cumpre ainda ao CMC a negociação de acordos com Estados que não integram o bloco, bem como com organizações internacionais, entre outras atribuições previstas no Protocolo de Ouro Preto.

O Grupo do Mercado Comum, órgão executivo também dotado de capacidade de deliberação, é composto por representantes (quatro) de cada país membro. Obrigatoriamente, esse número deve ser composto por um representante oriundo do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda e do Banco Central.

O Grupo do Mercado Comum tem, também, a função de garantir a efetividade das normas constantes do Tratado de Assunção e dos acordos que subsequente. É o órgão responsável pela execução das decisões tiradas no âmbito do CMC. Ele tem a função de se manifestar sobre questões trazidas por outros órgãos, de elaborar relatórios e estudos, bem como de, mediante delegação do CMC, conduzir negociações com outros entes de personalidade jurídica internacional.

A Comissão do Comércio do Mercosul, por sua vez, também apresenta caráter intergovernamental e é o órgão incumbido de auxiliar o GMC e supervisionar a aplicação e a revisão das diretrizes econômicas, tanto no âmbito do Mercosul quanto nas relações extra-bloco. Ele é composto por oito representantes (quatro titulares e quatro alternados) de cada país, nomeados pelos governos dos países partes.

⁸⁶ A estrutura institucional do Mercosul é formada por Órgãos de decisão (Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo do Mercado Comum; Comissão de Comércio do Mercosul), por Órgãos consultivos (Comissão Parlamentar Conjunta; Fórum Consultivo Econômico e Social) e por Órgãos administrativos (Secretariado Administrativo), conforme dispõe o art. 1º, do Protocolo de Ouro Preto.

Como é possível depreender da estrutura institucional prevista no TA e no POP, os órgãos deliberativos do MERCOSUL são formados unicamente por representação dos Estados-membros, ou seja, os processos decisórios não contemplam instrumentos de participação da sociedade civil. Nem mesmo a representação dos Estados encontra origem na vontade dos cidadãos dos Estados signatários, pois os órgãos regionais são compostos por membros da burocracia estatal, técnicos e funcionários públicos, não eleitos pelo voto direto (com exceção da participação dos presidentes dos Países-membros, no CMC, conforme previsto art. 6º do Protocolo de ouro Preto)⁸⁷.

A referência à composição de representantes dos cidadãos dos Estados-membros pode ser encontrada nos órgãos consultivos da estrutura institucional do Mercosul (Comissão Parlamentar Conjunta e Fórum Consultivo Econômico e Social). Esses órgãos, no entanto, não são dotados de competência decisória, não obstante, de acordo como as disposições do Protocolo de Ouro Preto (artigos 22 e segs; artigo 28), sejam as vias de acesso da sociedade civil dos Estados-membros, ao Grupo do Mercado Comum – GMC.

Observe-se, contudo, que os parlamentares que integram a CPC são escolhidos mediante eleição indireta pelos respectivos parlamentos nacionais (art. 24 do POP), de forma que a composição do órgão não encontra assento na representação popular, nem representa os cidadãos dos Estados-membros (art. 22 do POP).

A Comissão Parlamentar Conjunta, como se depreende da própria denominação, é formada por representação dos parlamentos dos países signatários, observando a paridade na representação dos parlamentos dos países que integram o Bloco. As atribuições da CPC prendem-se ao processo de internalização das normas do MERCOSUL pelos Estados-partes, mas numa escala meramente consultiva e coadjuvante⁸⁸.

⁸⁷ SANCHEZ, Michelle Ratton. **Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no MERCOSUL**. 2005. Disponível em: <<http://www.fgvlaw.com.br>> Acesso em: 20 jun. 2005.

⁸⁸ “Salvo melhor juízo, as matérias nas quais se coloca a questão da harmonização das normas internas não correspondem aos domínios essenciais do mercado comum, para os quais são imprescindíveis as normas de origem comunitária. Ora, como o papel dos Poderes Legislativos pode ser secundário na harmonização das legislações se, em princípio, a eles compete a elaboração das leis internas? as instituições do Mercosul _ contrariamente às instituições européias, que podem adotar diretivas como instrumento de harmonização das normas nacionais – não dispõem de nenhuma competência ou instrumento que permita fazê-lo” (VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia**. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 93)

Como o papel da CPC está definido por uma função consultiva (art. 3º do Regimento Interno da CPC), este órgão apresenta pouca influência nos processos decisórios do MERCOSUL.

Dentre as suas atribuições, compete à CPC constituir subcomissões para análise de temas concernentes ao processo de integração. O art. 4º do Regimento Interno da CPC prevê um rol de subcomissões (1. de Assuntos Comerciais; 2. de Assuntos Aduaneiro e Normas Técnicas; 3. de Políticas Fiscais e Monetárias; 4. de Transportes; 5. de Política Industrial e Tecnológica; 6. de Política Agrícola; 7. de Política Energética; 8. de Coordenação de Políticas Macroeconômicas; 9. de Políticas Trabalhistas; 10. do Meio Ambiente; 11. de Relações Institucionais e Direito de Integração; 12. de Assuntos Culturais), e a possibilidade de formação de outras subcomissões não elencadas no Regimento Interno. O escopo das subcomissões consiste em fornecer subsídios para a tomada de decisões e propostas encaminhadas ao CMC e ao GMC.

Em que pese as subcomissões representarem um importante sítio de diálogo com a sociedade civil, a Comissão Parlamentar Conjunta não contempla instrumentos para a promoção da participação efetiva dos cidadãos e organizações da sociedade civil na formulação de suas agendas. Isso resulta, diretamente, não só na pouca visibilidade de suas ações, mas também em uma diminuta capacidade de intervir nas políticas do MERCOSUL⁸⁹

A incapacidade da CPC de estabelecer canais de interlocução com as organizações da sociedade civil está fundada no fato de que própria atuação da CPC é determinada por uma lógica reativa dos parlamentares aos impactos do processo de integração, “atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto de alçada do governo federal e de sua diplomacia⁹⁰.”

A estrutura institucional do Mercosul conta ainda com o Fórum Consultivo Econômico e Social - FCES, órgão que representa os setores econômicos e sociais

⁸⁹ Dentro da dimensão parlamentar do MERCOSUL, existem propostas de criação do Parlamento do MERCOSUL, que hoje permeiam o debate entre os Estados-membros. A institucionalização do Parlamento do MERCOSUL pode significar uma ampliação da legitimidade do processo de integração, a partir de uma representação mais plural, inclusiva dos diversos setores das sociedades dos Países-parte. Pode, ainda, sinalizar uma abertura de diálogo entre forças nacionais e locais para garantir uma representatividade regional, com capacidade de interferir efetivamente nos processos decisórios do MERCOSUL.

⁹⁰ OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Ed. UESP, 2003, p. 132.

dos Estados-membros, cuja composição deve observar igual número de representantes para cada país signatário. O regimento interno do FCES foi aprovado pelo Grupo Mercado Comum, em 1996, e como organismo parte da estrutura do Mercosul, constitui-se por nove representantes de entidades empresariais, de trabalhadores e consumidores de cada Estado-parte, e seu plenário é integrado por trinta e seis delegados dos países membros. É o único órgão da estrutura institucional do Mercosul que integrado exclusivamente pelo setor privado.

Importante, nesse tópico, ressaltar que o Regimento Interno do FCES estabelece que as organizações representantes dos setores econômicos e sociais, para comporem as Seções Nacionais devem ter ampla representação nacional. Essa condição demonstra-se excludente na medida em que afasta as organizações locais, promotoras de micropolíticas, da participação nas Seções Nacionais. Ademais, tal critério não responde às peculiaridades que permeiam as relações políticas e sociais da atualidade. Organizações micropolíticas, de atuação local, podem apresentar alto potencial de inserção no debate público, bem como articular temas fundamentais do desenvolvimento regional.

O FCES, inicialmente, era composto exclusivamente por trabalhadores e empresários, mas aos poucos passou a ser integrado por outros setores da sociedade civil, como ONGS, setores ligados às universidades, consumidores e cooperativistas.

Tal composição foi se delineando a partir da iniciativa das organizações sindicais na criação de Seções Nacionais do órgão, cada uma com sua própria formação. Assim, restou definido que cada Seção Nacional designaria nove representantes, conformando a representação do plenário com trinta e seis membros. Além da representação paritária entre trabalhadores e empresários, cada Seção Nacional pode definir a abertura à participação de outros setores da sociedade civil, bem como a cota de participação desses setores na formação das delegações⁹¹.

Contudo, cumpre advertir que a proposta, articulada a partir da formação das Seções Nacionais dos países membros, de incorporação de outros setores, para além da representação de trabalhadores e empresários, não garantiu uma

⁹¹ CAETANO, Gerardo. **Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR**. Análisis y Propuestas. (Friedrich Ebert Stiftung. Fesur – Representación en Uruguay), Diciembre 2004, p. 39.

representação mais plural ao FCES nem a formulação de uma agenda de discussões para além da questão laboral. As questões pertinentes às demandas de outras organizações da sociedade civil, como meio ambiente, gênero, multiculturalismo, etc., são temáticas que ainda não fazem parte da agenda de discussão do FCES⁹².

Os atores não sindicais, como as ONGS permanecem sem uma atuação de impacto no processo de integração. A inserção das ONGS ainda está restrita a uma participação *ad hoc*, e sem notoriedade. Isso se deve, primeiramente, ao baixo grau de articulação das ONGS no nível regional. Apesar da atuação de impacto das ONGS nas searas domésticas dos Estados-membros, a formação de redes para atuação conjunta nas questões regionais, como elaboração conjunta de propostas e pressão no campo político, no âmbito do MERCOSUL, não tem se efetivado de forma eficaz⁹³.

Outro fator apontado como determinante do baixo grau de participação das ONGS nas questões do Bloco diz respeito ao modelo centralizado de Estado, vigente nos países da América Latina, e à escassa legitimidade que outras forças da sociedade civil atribuem a este setor. Nesse viés, a participação das ONGS nos trabalhos do FCES muitas vezes resta dificultada pelos próprios sindicatos e organizações empresariais. Cumpre relevar que a abertura à participação de ONGS, bem como o grau em se estabelece tal participação, nas Seções Nacionais, são definidos pelos atores sindicais e empresariais. Assim, a atuação das ONGS fica circunscrita ao plano das Seções Nacionais, sem maior contribuição dentro da perspectiva intergovernamental⁹⁴.

⁹² Ibid., p. 40.

⁹³ As redes são estratégias relevantes para a formação de solidariedades entre atores sociais, tendo em conta que a sociedade civil é um campo permeado de contradições, conflitos e de múltiplas demandas que emergem de setores diferenciados. Esses elementos refletem diretamente nas concepções sobre o processo de integração regional. Uma visão preliminar, sem rigor comparativo, acerca das sociedades civis dos Estados-membros do MERCOSUL, "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". (WANDERLEY, Luiz Eduardo. Sociedade Civil, Integração Regional e Mercosul. In: SIERRA, Geronimo de; ALVARADO, Manuel Bernales (comp.) **Democracia, Gobernanza y Desarrollo em el Mercosur**. Hacia um proyecto próprio em el Siglo XXI. Uruguai: UNESCO/CLACSO, 2004, p. 66.

⁹⁴ BOTTO, Mercedes Isabel. **La participación de la sociedad civil em los procesos de integración comercial: los casos del TLCAN, MERCOSUR y ALCA**. La sociedad civil y las cumbres de las Américas. Tendências Regionales y Patrones Nacionales. Programa de Estudios sobre Instituciones Internacionales. Serie BRIEF 3. FLACSO Argentina, marzo. 2001, p. 4. FLACSO. Disponível em: <www.flacso.org.ar/piei> Acesso em: 26 abr. 2006.

Dentre as competências atribuídas ao FCES, destaca-se a de analisar o impacto econômico e social das políticas afetas ao processo de integração, na órbita setorial, nacional e regional.

O FCES atua mediante a apresentação de recomendações e manifestações ao GMC, porquanto é destituído de poder deliberativo. Destarte, a possibilidade de apresentação de propostas por parte dos órgãos consultivos não garante a efetiva discussão das matérias pelos órgãos decisórios, pois inexiste norma que lhes imponha a apreciação das recomendações.

Como estabelecido no POP, o FCES é o órgão da estrutura institucional do MERCOSUL que abarca a representação da sociedade civil, contudo essa representação tem se demonstrado insuficiente no que pertine à inclusão atores sociais diversificados no âmbito do Fórum. Isso leva a concluir que a simples previsão da existência do FCES não garante a inserção dos atores não estatais como agentes do processo de integração. Outras medidas de ampliação do diálogo com a sociedade civil, como a promoção de processos decisórios mais amplos e propositivos, devem ser consideradas para que o processo de integração alcance a dimensão cultural e social preconizada no Tratado de Assunção.

Como visto, tão-somente dentro da estrutura consultiva do Mercosul encontra-se a previsão de instrumentos formais de diálogo com atores não-estatais. No entanto, esses instrumentos ficam limitados à representação parlamentar, inexistindo vias de acesso direto para a participação, no plano decisório, das ONGS ou de outros arranjos participativos da sociedade civil.

Nesse sentido, as instituições comunitárias do Mercosul não abarcam instrumentos de participação direta da sociedade civil, ou instrumentos de delegação, nos processos decisórios. O enfrentamento das questões de interesse do bloco se dá dentro da lógica das relações intergovernamentais, sem a participação oficial de atores da sociedade civil. Algumas possibilidades de participação direta de atores não-estatais ocorrem apenas na esfera consultiva (CPC e FCES), de forma limitada e não permanente.

Nessa linha, não há previsão institucional da participação direta de representantes da sociedade civil nos rumos do processo de integração, que são definidos exclusivamente dentro da lógica estatal (Poderes Executivos e suas respectivas burocracias), de forma que

en el caso del FCES, se destaca la escasa presencia de las ONG (que defienden intereses públicos como el medio ambiente, los derechos del consumidor, entre otros) *vis-à-vis* los empresarios o sindicatos en las distintas delegaciones nacionales; o la misma modalidad de resolución de conflictos escogida por sus miembros para pronunciarse sobre tal o cual tema de discusión. En la práctica, las definiciones controvertidas que se alcanzan por consenso se postergan y trasladan a otros ámbitos. También la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) presenta serias dificultades para funcionar con eficacia e influir sobre las decisiones del Mercosur. Algunas de estas dificultades derivan del perfil conferido a la institución en sus orígenes: más como un instrumento para promover la armonización de las decisiones regionales con las legislaciones nacionales que para promover el interés de la ciudadanía en temas de carácter supranacional⁹⁵

Ademais, a falta de visibilidade do processo de integração tem aprofundado o distanciamento entre as instituições comunitárias do Mercosul e as forças da sociedade civil. Mesmo no plano interno dos Estados-membros, percebe-se uma ausência de reivindicações significativas, por parte da sociedade civil, para a ampliação da participação cidadã nas searas de decisão do Mercosul.

Nesse viés, cumpre ressaltar que a dimensão da participação dos atores não-estatais, no âmbito das organizações internacionais, está intimamente ligada ao reconhecimento dos objetivos das instituições. Os processos de interlocução, tanto os que se realizam na forma de oposição como na de cooperação, não podem prescindir do elemento informação.

Somente a partir do conhecimento dos objetivos das políticas colocadas em curso pelas instituições do Mercosul é que as sociedades destinatárias de tais políticas podem articular demandas, atuando de forma propositiva. Assim é que a transparência e a informação são elementos fundamentais para a efetiva participação e para a formação de novos canais de diálogo com a sociedade civil. A garantia da publicidade pelas organizações internacionais pode ocorrer de formas diversas. A informação, hodiernamente, é veiculada através de boletins eletrônicos com a comunicação de atividades, publicações oficiais, possibilidade de participação e assistência em assembléias e reuniões.

No que tange ao MERCOSUL, observa-se, a partir das disposições do Tratado Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, que a publicidade não é um dos princípios basilares do processo de integração. Não obstante, a existência de

⁹⁵ BOTTO, Mercedes; TUSSIE, Diana. **La internacionalización de la sociedad civil: mitos y realidades de la participación en la agenda hemisférica.** Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales. FLACSO. Argentina, Julio 2003, p. 4 Disponível em: <<http://www.flacso.org.ar/piei>>. Acesso em: 06 maio 2006.

disposições, presentes no TA e no POP, que normatizam a forma de publicação e difusão das decisões e atividades do Bloco⁹⁶, existem restrições à informação que atingem diretamente as relações entre os países membros e as instituições do MERCOSUL, bem como as relações da instituição com a sociedade civil.

Ocorre que, como a publicidade não foi alçada ao nível de princípio basilar do processo de integração, tornou-se possível estabelecer critérios de reserva em relação a determinados documentos, obstando a divulgação dos mesmos. Até o ano de 2005, a prática da reserva foi utilizada sistematicamente, consubstanciada no art. 12 da Resolução GMC N° 26/01. Em que pese o indigitado artigo estabelecer que as Atas, as normas e os documentos anexos emanados dos órgãos do MERCOSUL têm caráter público, existe a ressalva de que, em virtude da natureza dos temas tratados, podem os Estados-Partes atribuir aos documentos caráter reservado. Em relação aos projetos de normas em negociação, a Resolução GMC N° 26/01 atribuiu caráter reservado aos mesmos, restando a possibilidade dos Estados-Partes decidirem pela publicização dos mesmos, afastando a regra da reserva.

Assim, em regra, os projetos de normas em negociação, sob a égide da Resolução GMC N° 26/01, não eram divulgadas. Essa restrição implicou em um evidente obstáculo à participação da sociedade civil na definição das políticas do Bloco.

Tal quadro perdurou até a edição da Resolução GMC N° 08/05, que estabeleceu a obrigatoriedade de publicização dos projetos de normas e resoluções, produzidos no âmbito de todas as instâncias do MERCOSUL (artigo I), salvo em caso de solicitação de reserva por um dos Estados signatários. A inversão da norma tornou a publicidade regra, ao passo que o caráter de reserva ficou adstrito às hipóteses em que algum Estado-Parte entender necessário afastar a publicidade do documento.

Na hipótese de haver a efetivação da solicitação de reserva, a Resolução GMC N° 08/05 determina que ao lado do título do documento reste especificado o conteúdo reservado. Conferido caráter reservado ao documento, somente os delegados dos Estados signatários têm acesso ao seu conteúdo.

⁹⁶ No âmbito do MERCOSUL, a tarefa de catalogação e divulgação de documentos compete à Secretaria Administrativa, órgão administrativo com sede em Montevideu, de acordo com o artigo 15 do TA e com os artigos 31, 32 e 33 do POP.

De outra banda, inexistindo óbice à publicação, o documento segue os trâmites previstos no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, para sua divulgação.

O acesso aos documentos emanados das instâncias do MERCOSUL também é um elemento fundamental na caracterização da qualidade da participação dos atores não estatais no processo de integração.

De acordo com o previsto no TA e no POP, a obtenção de informações e documentos pode ser através da Secretaria Administrativa, responsável pela publicação e difusão das decisões adotadas no âmbito do MERCOSUL, bem como servir e arquivo oficial da documentação do Bloco. Ocorre que os mecanismos existentes de informação ao público não conferem amplo acesso da sociedade civil aos documentos do MERCOSUL, mormente pela dificuldade na obtenção de consultas via Internet e solicitação de documentos. Inexistem informações precisas na página oficial do MERCOSUL acerca dos procedimentos para solicitação de documentos junto à Secretaria Administrativa.

Outro fator impeditivo de amplo acesso da sociedade civil às informações está ligado à dificuldade de localização, via Internet, de documentos e decisões relacionados ao MERCOSUL. A página eletrônica oficial do MERCOSUL não oferece um sistema de busca de fácil manejo, dificultando ao consulente o acesso a determinados temas. Ademais, nem todos os documentos emanados dos órgãos do MERCOSUL, mesmo aqueles sem caráter de reserva, estão disponíveis na página oficial do Bloco. No mesmo sentido, a divulgação dos calendários das reuniões dos órgãos do Bloco se recente de atualização e precisão.

Essas observações são importantes porque o acesso restrito à informação impede a própria compreensão das questões que envolvem o processo de integração por parte das sociedades envolvidas e dificulta uma atuação propositiva dos atores não estatais. Há de se relevar, também, que a ampliação da participação deve prever mecanismos que se coadunem com a realidade social dos países do MERCOSUL, prevendo alternativas ou ações afirmativas para superação dos obstáculos à participação.

Hodiernamente, a informação digital é um importante componente das articulações da sociedade civil. Contudo, determinadas populações ainda não tem acesso à tecnologia da Internet, como se observa na realidade dos países latino-

americanos⁹⁷. Assim é que as políticas de informação, sem rechaçar a importância da mobilização eletrônica, devem prever instrumentos diversos, como participação presencial e a veiculação de informações por boletins impressos e de fácil aquisição, possibilitando que a informação possa ser obtida pelos interessados que não tem acesso à Internet.

Tabela 1 – Dados sobre a evolução da internet

Continente	Usuários (k)	Usuários por 10k habitantes	Computadores pessoais por 100 habitantes
África	8.941,7	111,25	1,26
Américas	207.579,8	2.441,76	28,98
Ásia	211.392,8	584,75	4,43
Europa	167.883,4	2.099,69	21,14
Oceania	10.571,4	3.333,60	42,29
Mundo (k = 1.000)	606.369,1	994,01	9,87

Fonte: acesso global à internet por continente. União Internacional de Telecomunicações, 2002. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/1103/>>

Tabela 2 – Dados sobre a evolução da internet no Brasil

Universo	Pop. Total	Homens	Educação	PIA	Renda
		(%)			
Incluídos	16.209.223,00	48,89	8,72	462.826,66	1.677,15
Excluídos	153.663.627,00	49,25	4,40	529.046,90	452,44
Brasil - Total	169.872.850,00	49,21	4,81	522.728,18	569,30

Fonte: Mapa da Exclusão Digital, FGV/RJ – abril de 2003.

A Internet contribui para dinamizar a conquista e ampliação de espaços de participação, pois oferece instrumentos de intervenção e de informação instantânea, com abrangência ilimitada. As ONGS e os movimentos sociais têm lançado mão,

⁹⁷ Cfe. Tabelas 1 e 2.

com sucesso, de estratégias de difusão virtual para incrementar os processos de articulação e politização da sociedade. Esse espaço dialógico também tem sido utilizado pelas instituições públicas e intergovernamentais, primordialmente para a divulgação de metas, programas e prestação de contas. Dessa forma, pode-se perceber uma tendência ao incremento da democracia representativa a partir do potencial da Internet, com a formação de grupos de debates, plebiscitos e consultas de opinião sobre diversos temas. Assim,

as experiencias de democracia electrónica son cada vez más numerosas y que um futuro muy lejano debemos prever um incremento significativo de las mismas debido al aumento de las conexiones a Internet y a las potencialidades que la red ofrece para desarrollar parte de la actividad política. Los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para adaptarse a la red se centran mayoritariamente em uma concepción unidireccional del ciberespacio sin aprovechar, salvo contadas excepciones, la característica de la interactividad. O que se depende de um análisis de los espacios webs de las instituciones políticas es que éstas no han creado nuevos mecanismos de participación ciudadana aprovechando las ventajas y facilidades de Internet. Em el mejor de los casos han adaptado o están adaptando los mecanismos de participación ya previstos presencialmente para su desarrollo electrónico⁹⁸.

No âmbito do MERCOSUL, verifica-se que os mecanismos e normas que visam promover a participação da sociedade civil não lograram reduzir o distanciamento entre os cidadãos e o processo integracionista. Soma-se à ineficácia dos instrumentos de participação, a cultura política dos países sócios identificada, quase que exclusivamente, com a representação fundada no sistema eleitoral, herança de longos períodos de autoritarismo. O déficit de participação cidadã nas instâncias do Bloco

é apenas a projeção coletiva, no plano supranacional, dos déficits democráticos internos dos Estados-membros. O profundo distanciamento dos cidadãos do processo decisório interno é consequência de uma cultura política autoritária, de instituições jovens cujo processo de maturidade foi muitas vezes interrompido por períodos ditos de exceção, do acesso à educação e à informação muito difícil para a maioria das pessoas e de uma organização dos movimentos sociais ainda tímida⁹⁹.

⁹⁸ SÁNCHEZ, Jordi. Internet como instrumento de participación. In: FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001, p. 151.

⁹⁹ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia**. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 591-2

Portanto, esse quadro indica a necessidade de avaliação dos instrumentos existentes, bem como dos elementos políticos, culturais e institucionais que figuram como obstáculos à inserção cidadã no processo de integração. A partir dessa compreensão, o fomento de medidas de incentivo à participação, colocadas em curso pelo Bloco ou pelos Estados singulares, são imprescindíveis para o fortalecimento e a legitimação democrática das instituições do MERCOSUL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os novos fenômenos associativos de revalorização da cultura e da identidade colocam em pauta a discussão sobre a necessária interação entre as forças intergovernamentais e as não governamentais para o enfrentamento dos desafios da globalização.

Na defesa da democratização e da transparência das organizações internacionais, o ativismo cidadão contemporâneo coloca em pauta questões pouco levantadas pelos clássicos movimentos sociais, trazendo para o debate público questões não se pautam apenas pelo viés econômico, muito embora comportem esse aspecto também, como as questões identitárias. A renovação da capacidade de ação, a partir de uma invocação conjunta de novas e velhas opressões, conduz a uma nova dimensão ao campo político e do social.

A eloquência das ações diretas e a eficácia das redes de informação, elementos substanciais das articulações do ativismo cidadão, impõem uma reavaliação dos mecanismos de tomadas de decisão no seio das organizações internacionais.

Nesse quadro, ainda que de forma incipiente, as forças intergovernamentais tentam responder aos anseios por maior participação, estreitando a relação com atores transnacionais não estatais.

A medida dos espaços de participação varia de acordo com os objetivos das organizações internacionais, e com os níveis de pressão que os organismos investigados sofrem por parte do ativismo dos atores transnacionais. As organizações de fomento ao desenvolvimento, como o BIRD, são mais permeáveis à participação das organizações da sociedade civil, principalmente na modalidade de cooperação. Essa abertura atribui maior eficácia aos projetos de desenvolvimento porque, através das ONGs, obtém um reforça da participação das comunidades afetadas pelos programas de desenvolvimento. Mesmo que o diálogo com a sociedade civil, na esfera do Banco Mundial, se estabeleça quase que exclusivamente por meio das ONGs, essa relação sinaliza para uma possibilidade de ampliação dos mecanismos de participação.

No que concerne ao FMI, verifica-se que o processo de tomada de decisões, frente às demandas por transparência e participação, não sofreu alterações significativas. A participação de atores não-estatais está circunscrita ao diálogo travado com organizações de negócios ou com organizações que atuam na esfera de abordagem do Fundo. Ademais, estas organizações atuam informalmente junto ao FMI, numa participação que não configura cooperação nem deliberação.

A OMC, por sua vez, desde 1996, colocou em curso diretrizes para assegurar a participação de ONGs na esfera consultiva e de cooperação. Essas medidas ampliaram o interesse das organizações não-governamentais na participação das Conferências Ministeriais. Não obstante o alto grau de transparência das atividades do OMC, que conta com um completo e acessível sistema de informação eletrônica, a participação das ONGs, na forma de consultoria e cooperação, ainda tem caráter informal. Isso significa que a organização mais contrastada pelos movimentos antiglobalização, a OMC, ainda responde de forma superficial às demandas por participação cidadã no desenvolvimento de suas diretrizes.

No que concerne aos padrões de participação da sociedade civil no MERCOSUL, podemos observar que existe a supremacia da representação nacional e corporativa sobre a cidadã. Ocorre que as previsões legais de participação da sociedade civil estão adstritas aos órgãos consultivos do MERCOSUL, sem a previsão de mecanismos de inserção de representações da sociedade civil nas instâncias decisórias do Bloco. Ademais, a estrutura institucional do MERCOSUL é pouco inclusiva em relação aos atores não estatais, pois a representação da sociedade civil fica limitada, na esfera do FCES, à representação dos empresários e dos trabalhadores. Outras demandas da sociedade civil, que não as laborais, tendem a ficar excluídas das discussões do FCES. Somente nas instâncias das Seções Nacionais é que a participação de outros setores da sociedade civil encontra possibilidade de efetivação, mas tal inserção fica ao arbítrio das representações sindicais e empresariais. Diante dessa constatação, resta evidente que não pode ser garantida uma representação democrática e plural da sociedade civil enquanto perdurar uma estrutura institucional que prevê um número limitado de atores não estatais.

Outro fator que contribui para o baixo índice de participação no processo de integração é a deficiência dos mecanismos de informação e publicidade do MERCOSUL. A informação é um elemento essencial da participação e da

governabilidade democrática. Dessa forma, as limitações na publicização de atos e normas, bem como os entraves ao acesso a documentos minoram a capacidade dos cidadãos de interferirem no processo de integração.

A dimensão parlamentar do MERCOSUL também aponta um déficit democrático, pois a CPC, no exercício de suas funções, não tem apresentado uma contribuição efetiva na definição das políticas do Bloco. Os critérios de composição da CPC, pautados pelas normas dos Parlamentos nacionais, reforça a idéia de que a CPC não configura um espaço de participação da sociedade civil. Outrossim, a falta de mecanismos para o diálogo com a sociedade civil, tem resultado no baixo grau de influência da CPC no processo de integração regional.

Esses obstáculos sugerem a necessidade de ampliação do rol de legitimados à participação, incluindo a diversidade de organizações da sociedade civil, ainda quer as mesmas tenham atuação local ou regional.

Nessa direção, resta afirmar que a inclusão de atores não estatais é elemento imprescindível para a legitimação democrática do MERCOSUL e de suas instituições.

O déficit democrático na condução das políticas das organizações internacionais abordadas, contudo, não obsta o reconhecimento de que novos atores passaram a ser considerados como sujeitos das relações internacionais, ampliando a perspectiva de governança global.

As limitações apontadas no processo de inclusão da sociedade civil sugerem que ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que as decisões políticas sejam ancoradas na vontade cidadã. Mas, os novos movimentos sociais (em articulação com os chamados “antigos” movimentos sociais) são os portadores de um projeto de governabilidade democrática que não pode ser silenciado pelas lideranças internacionais avessas à participação. O “empoderamento” de atores da sociedade civil tem sido construído a partir de ações simbólicas e práticas que forçam a entrada de suas demandas nas esferas políticas tradicionais. Mesmo em face de uma abertura precária, e muitas vezes protocolar, das instâncias intergovernamentais à participação da sociedade civil, o ativismo cidadão cumpre um importante papel político que reside em apontar alternativas de desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, o viés mais importante da atuação desses novos atores das relações internacionais é a propagação de valores culturais, como cooperação e ação solidária, que hoje permeiam as iniciativas de governança global.

REFERÊNCIAS

ARNAUD, André- Jean. **O Direito entre a Modernidade e globalização**: Lições de filosofia do direito e do Estado. Tradução de Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARONOWITZ, Stanley. Pós-modernismo e política. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pós-modernismo e política**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

AS ONGs e o Conselho Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.onuportugal.pt>>. Acesso em: 12 abr. 2006

BACHELET, Michel. **A Ingerência Ecológica**: Direito Ambiental em questão. São Paulo: Instituto Piaget, 2002.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **O MERCOSUL, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1998.

BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Internacional**: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 276

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. Tradução: Magda Lopes. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Ginafranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriale. Brasília, Ed. UnB, 1995, v. 2.

BOTTO, Mercedes Isabel. **La participación de la sociedad civil em los procesos de integración comercial**: los casos del TLCAN, MERCOSUR y ALCA. La sociedad civil y las cumbres de las Américas. Tendências Regionales y Patrones Nacionales. Programa de Estudios sobre Instituciones Internacionales. Serie BRIEF 3. Marzo 2001. FLACSO. Argentina, marzo 2001, p. 4. Disponível em: <<http://www.flacso.org.ar/pei>> Acesso em: 29 abr. 2006.

BOTTO, Mercedes Isabel; TUSSIE, Diana. **La internacionalización de la sociedad civil**: mitos y realidades de la participación en la agenda hemisférica. Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales. FLACSO. Argentina, Julio 2003, p. 4. Disponível em: <<http://www.flacso.org.ar/piei>> Acesso em: 06 maio 2006.

CAETANO, Gerardo. **Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR**. Análisis y Propuestas. (Friedrich Ebert Stiftung. Fesur – Representación en Uruguay), Diciembre 2004, p. 39

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da identidade**. 3. ed. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **A sociedade em Rede**. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. 1.

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto/2**: os domínios do homem. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **As encruzilhadas do labirinto/3**: o mundo fragmentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

DURBÁN, Luiz Pérez-Prat. **Sociedad Civil y Derecho Internacional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

FERRAJOLLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional**. Tradução de Carlo Cocciollo, Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**: o futuro da política radical. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: UNESP, 1996.

_____. Risco, confiança, reflexividade. Tradução de Magda Lopes. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1997.

_____. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2001

GOHN, Maria da Glória (org.). Movimentos Sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: **Movimentos Sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

GOSS, Karine Pereira; PRUDÊNCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. **Em Tese**, UFSC, n. 1(2), v. 2, p. 75-91, janeiro-julho 2004. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>> Acesso em: 17 dez. 2005.

GRUPO Banco Mundial. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/8.html> Acesso em: 04 abril 2006.

GUATTARI, Félix; ROLNIK, Sueli. **Micropolítica**: cartografias do desejo. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

GUEDES, Ana Lúcia. Repensando a Nacionalidade de Empresas Transnacionais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 15, p. 51-60, junho/2000

HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional. Ensaios Políticos**. Tradução: Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 74 (Ensaios Políticos)

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 7. ed. Tradução de Tomaz Tadeu Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.

HOFFMAN, Stanley. Organizar o mundo: As instituições internacionais. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (orgs.). **Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 444-5.

<<http://www.repem.org.uy>>

<<http://redmujeres.org>>

IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. A Política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (orgs.) **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Globalização**: novo paradigma das ciências sociais. Estudos Avançados, 8 (21). São Paulo: Departamento de Ciências Sociais e Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP, 1994.

LENAIN, Patrick. **O FMI** – O Fundo Monetário Internacional. Tradução de Armando Braio. Barueri, SP: Manole, 2004, v. 5 (Série Entender o Mundo)

MAINWARING, S; VIOLA, Eduardo. Novos movimentos sociais, cultura política e democracia. In: SHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo (orgs.). **Uma revolução no cotidiano?** São Paulo: Brasiliense, 1987.

MERCOSUL. Resolução GMC n° 26/2001. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1271>> Acesso em: 18 maio 2006.

MERCOSUL. Resolução GMC n° 08/2005. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1271>> Acesso em: 18 maio 2006.

MERCOSUL. Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1271>> Acesso em: 25 maio 2006.

MERCOSUL. Regulamento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1271>> Acesso em: 25 maio 2006.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução de Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **MERCOSUL**: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Ed. UESP, 2003.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Teorias globais e suas revoluções: fragmentações do mundo. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2005, v. 3, p. 172 (Coleção Relações Internacionais e Globalização)

ORGANIZACIONES no Gubernamentales (ONG): La OMC y las ONG. Relaciones com las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Disponível em: <<http://www.wto.org>> Acesso em: 10 maio 2006.

ORTIZ, Renato. Mundialização, Cultura e Política. In: DOWBOR, Nicolau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PIOVESAN, Flávia. Instrumentos Internacionais de proteção dos direitos humanos e o sistema financeiro internacional. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valério de (Coord). **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais**: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003

RIGGIOROZZI, Maria Pia; TUSSIE, Diana. Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil. Tradução de Erwin de Pádua Xavier. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais**: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: PUC, 2003.

SÁNCHEZ, Jordi. Internet como Instrumento de Participación. In: FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: 2001.

SÁNCHEZ, Michelle Ratton. **Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no Mercado**. Cidade: editora, ano

SANTOS, Boaventura de Souza. **Os novos movimentos sociais**. 1995. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Debates>> Acesso em 17 dez. 2005.

SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. Tratado de Assunção, de 1991. Tratado para a constituição do Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai. **Textos Fundamentais do Direito das Relações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. Protocolo de Ouro Preto, de 1994. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. **Textos Fundamentais do Direito das Relações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. Nações Unidas. **Carta da Organização das Nações Unidas (1945)**. Textos Fundamentais do Direito das Relações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (1994).** Textos Fundamentais do Direito das Relações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SHERER-WARREN, Ilse. Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 1, Centro de Filosofia e Ciências Humanas - UFSC, 1994. P. 12

_____. Novos atores e práticas políticas ambientalistas na era da globalização. In: REUNIÃO ESPECIAL DA SBPC, 3., 1996, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, UFSC, 1996, p. 5

_____. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1996.

_____. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo: Hucitec, 1999.

SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (coord.). **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TOURAINÉ, Alain. **Como sair do Liberalismo?** Tradução de Maria Leonor Loureiro. São Paulo: EDUSC, 1999.

VAVAKOVA, Blanka. Lógica Cultural da Pós-modernidade. **Revista de Comunicação e Linguagens.** Lisboa, n. 617, março de 1988.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia.** Barueri, SP: Manole, 2003

ZEBRAL FILHO, Silvério T. Baeta. Notas acerca das Políticas Subjacentes aos Programas de Ajustamento apoiados pelo FMI: Desafios, racionalidade e críticas. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (coord.). **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 252

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Sociedade Civil, Integração Regional e Mercosul. In: SIERRA, Geronimo de; ALVARADO, Manuel Bernales (comp.). **Democracia, Gobernanza y Desarrollo em el Mercosur**. Hacia um projeto próprio em el Siglo XXI. Uruguai: UNESCO/CLACSO, 2004.