



Lua Nova

ISSN: 0102-6445

luanova@cedec.org.br

Centro de Estudos de Cultura

Contemporânea

Brasil

Serbin, Andrés

ATUANDO SOZINHO? GOVERNOS, SOCIEDADE CIVIL E REGIONALISMO NA
AMÉRICA DO SUL

Lua Nova, núm. 90, 2013, pp. 297-329

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67329384011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

ATUANDO SOZINHO? GOVERNOS, SOCIEDADE CIVIL E REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL *

Andrés Serbin

O processo político da América do Sul abriu-se por si só a contestações. Após o 11 de Setembro de 2001, enquanto o projeto da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) começou a se desintegrar, a política externa dos Estados Unidos mudou seu foco estratégico e perdeu o interesse pela região. Mas, ao mesmo tempo, a eleição de um amplo leque de governos progressistas e de centro-esquerda na América Latina e no Caribe acabou virando o jogo. Enquanto os governos assumiram muitas demandas das organizações da sociedade civil, o novo cenário não necessariamente reteve os mesmos espaços para a participação de cidadãos na reconstrução do regionalismo da América do Sul. Este artigo pretende analisar a atual dinâmica do regionalismo na América Latina e no Caribe, um projeto que tem como objetivo reverter o legado de exclusão do Consenso de Washington, mas carece de uma estratégia coerente e coordenada para a sociedade civil no estabelecimento e na implementação de agendas regionais.

* Este artigo, “*Playing alone? Governments, civil society and regionalism in South America*”, foi traduzido por Florencia Mendes Ferreira Costa.

Iniciativas como Unasul (União de Nações Sul-Americanas), Alba-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos) e a recém-criada Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), estabelecida formalmente em 2011, constitui uma manifestação de política regional transformadora que tem sido caracterizada como pós-liberal, pós-comercial ou como regionalismo pós-hegemônico (Sanahuja, 2010a; Riggirozzi, 2010; Riggirozzi e Tussie, 2012). Este artigo desafia várias suposições relacionadas a essas iniciativas, argumentando que há questões não resolvidas associadas com características pendentes de coordenação entre atores no processo de formulação e de implementação de uma agenda regional. Além disso, a interação entre cidadãos e movimentos sociais, por um lado, e entre governos e partidos políticos, por outro, sofre, no momento, de graves deficiências.

298

Nós argumentamos que essas deficiências são evidentes na ausência de mecanismos institucionalizados e nas restrições à participação popular, o que agrava o déficit democrático nos projetos regionais. Os principais fóruns de participação de cidadãos, as cúpulas sociais realizadas paralelamente ou em coordenação com cúpulas intergovernamentais têm sido gradualmente abandonados. Esse abandono decorre tanto de políticas lideradas pelos Estados como de um processo de atraso de adaptação do ativismo hemisférico, que surgiu para rejeitar principalmente o neoliberalismo exposto pela Alca.

Com a falência da Alca como projeto liderado pelos Estados Unidos e o advento de políticos esquerdistas nacionais, escalonados em nível regional, organizações da sociedade civil se desviam de um papel de alta visibilidade para fazer resistência a compromissos ambíguos. Como resultado, a construção do consenso regional para institucionalizar espaços de participação tem sido seriamente obstruída, e quando ocorre o consenso, sua institucionalização é cada vez mais

vertical. Além disso, o processo como tal não responde à contínua redemocratização, nem às demandas e expectativas dos ativistas. Isso, por sua vez, aprofunda o déficit democrático de organizações intergovernamentais. Nesse contexto, analisamos características distintas da evolução da sociedade civil no cenário político regional, suas fraquezas, desvantagens e pontos fortes; os atores sociais que surgem no processo de construção da cidadania na região e os obstáculos que eles encaram. Finalmente, analisamos o alcance da participação dos cidadãos na agenda regional através de mecanismos existentes e suas limitações, a fim de abordar a questão-chave que levantamos neste artigo: há hoje uma participação efetiva dos cidadãos nas diferentes questões regionais, que contribua para superar o déficit democrático?

De um regionalismo aberto ao pós-liberal: agendas sociais, cartas sociais ou meras cartas de intenção?

Entre os anos 1990 e a primeira década deste século, a maioria dos acordos regionais foi acolhida como parte integrante do que foi identificado como “regionalismo aberto”. O termo “aberto” refere-se à aceitação de reformas orientadas para o mercado e à liberalização da economia, base dos acordos regionais entre países que, em muitos casos, lutavam pela sobrevivência financeira. Políticas de competição, harmonização e competitividade são os mantras dos arranjos de integração como a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Nafta, o Mercosul e um novo continentalismo abraçado pelos Estados Unidos na promoção da Alca. Esses processos foram conduzidos pelo Estado com o objetivo de incorporar a regionalização e a globalização como um projeto de governança e eventualmente incluía a participação dos setores privados e de organizações empresariais. As políticas sociais foram, na melhor das hipóteses, marginais, e, na pior, ausentes. Pontos de vista sociais eram divulgados ativamente pelas redes de organização da sociedade civil,

299

muitas vezes por meio de campanhas e se fazendo ouvir em fóruns sociais, nos quais poderiam gerar debates e estabelecer um diálogo com os governos e as organizações intergovernamentais para tratar de questões diferentes das agendas regionais. O caráter apolítico da integração em muitos casos, a natureza da política neoliberal enraizada na elite política em vários cenários domésticos e a exclusão socioeconômica definiram um limite para a influência final das cúpulas sociais.

Desde o início dos anos 2000, a nova fase do regionalismo vem apresentando distintiva repolitização da agenda, com deslocamento do foco central do processo de integração, que passou das questões comerciais e econômicas a assuntos mais políticos (Battaglini, 2012; Riggirozzi, 2012; Saguier, 2012). Esse é um “retorno à política” tanto quanto um “retorno do Estado” nas políticas sociais e de desenvolvimento. Esse “retorno ao Estado” deve-se à retomada de fortes visões nacionalistas, que revitalizam os conceitos tradicionais de interesse nacional e de soberania, em desacordo com as exigências da integração regional e da necessidade de reconhecer e produzir as normas supranacionais (Serbin, 2010). Há um terceiro “retorno” relacionado com esses dois e, em particular, com a legitimidade dos governos e da promoção de uma agenda social de cima para baixo: o “retorno à agenda de desenvolvimento”, que inegavelmente vai contra o Consenso de Washington e suas fórmulas para uma unidade neodesenvolvimentista (Sanahuja, 2012; Serbin, Martínez e Ramanzinni, 2012).

A esses três “retornos” fundamentais, devemos adicionar a priorização de novas questões na agenda regional, que incluem, por um lado, a preocupação com a criação de políticas e instituições comuns, a cooperação em setores não comerciais, maior ênfase no contexto social e nas assimetrias existentes. No entanto, há um foco na infraestrutura regional, nas questões relacionadas à energia, finanças e

segurança, uma vez que elas começaram a aparecer no tratado constitutivo da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), que precedeu a Unasul (Riggirozzi, 2012; Carciofi, 2012; Trucco, 2012). Além disso, há um crescente interesse na cooperação sul-sul, tanto por parte da nova arquitetura regional emergente, em especial nos casos do Brasil e da Venezuela, como por parte de uma série de iniciativas entre países do Sul Global, orientados para uma estratégia de projeção inter-regional e global.

O Estado recuperou a legitimidade como principal motor das iniciativas de integração mediante acordos intergovernamentais, através dos quais os governos visam à construção de uma comunidade política regional por meio do diálogo permanente e da *concertación*. A construção do consenso intergovernamental como um instrumento privilegiado para decisões regionais torna-se, frequentemente, um obstáculo para a consolidação de uma arquitetura regional mais sólida e de um conjunto de normas institucionais supranacionais. Nesse sentido, as organizações que afloram podem ter uma abordagem reativa e/ou de defesa para as suas relações com os Estados Unidos, ambas por causa da ameaça de uma intervenção histórica hegemônica ou de sua influência avassaladora na região. Como mencionado por Cooper e Heine (2009, p.303), “[...] a apreensão acerca do poder coercitivo dos Estados Unidos – se ele está agindo sozinho ou através de representantes – permanece implantada na mentalidade coletiva da região”. De fato, para melhor ou para o pior, os Estados Unidos ainda são uma referência fundamental nesses processos e continuam a exercer influência, mesmo assumindo diferentes papéis, sobre a criação de organizações de integração, dando continuidade e força renovada à soberania.

O retorno do Estado, da política e do desenvolvimento para a construção regional, no entanto, expressa o desafio mais intrigante. Enquanto o Estado está se tornando o

ator mais proeminente no processo e a agenda não é mais liderada pelo comércio, atores não estatais, como organizações da sociedade civil e empresas, são relegados a posições menos influentes nas negociações, mal ultrapassando os chamados mecanismos de consulta, que não monitoram ou acompanham os compromissos do governo. O paradoxo é explicado pelo fato de que um papel mais ativo do Estado implica não só a revitalização de sua capacidade de formular e implementar políticas sociais (eventualmente deixando de delegar parcialmente sua implementação para as organizações da sociedade civil), mas também o retorno à sua visão centrada com relação ao papel desempenhado pela sociedade civil. Na verdade, em muitos casos, parece haver dificuldades em reconhecer um papel para os cidadãos organizados (com exceção dos sindicatos), aumentando o déficit democrático na política regional. Nesse sentido, o potencial de expansão dos espaços públicos deliberativos, que leva a uma cidadania nacional mais informada, não se traduz em espaços institucionais e recursos regionais.

Além disso, a repolitização das agendas regionais nessa fase restringe o novo processo regional a atores políticos tradicionais, como os governos e os partidos políticos, e tende a rejeitar a inclusão de jogadores apartidários da sociedade civil, excluindo ou ignorando as redes regionais das organizações da sociedade civil, que, no passado, promoveram claramente agendas anti-hegemônicas com alto potencial de conteúdo antissistêmico. Essa afirmação deve, obviamente, ser matizada se levarmos em conta o surgimento de novos jogadores, como os movimentos indígenas, os grupos ambientalistas e organizações que, como ilustrado pela Conferência Mundial dos Povos sobre Mudança Climática e os Direitos da Mãe Terra, realizada em Cochabamba, em dezembro 2010, conseguiu gerar interlocuções eficazes em ambientes multilaterais regionais (Foster, 2010). No entanto, as críticas de organizações da sociedade civil às organizações intergovernamentais

mentais e aos novos fóruns de países emergentes não leva em consideração a relação entre o novo papel do Estado e uma nova importância ligada à soberania popular na formulação de políticas e estratégias regionais.

Paradoxalmente, a bandeira do desenvolvimento foi retomada pelo Estado, muitas vezes à custa do trabalho anterior de organizações e redes da sociedade civil, que tinham sido as únicas protagonistas nesse campo durante os anos 1980 e 1990. Como apontado em um relatório recente, “[...] de maneiras diferentes e sob diferentes abordagens, nos últimos anos o Estado recuperou seus investimentos e sua presença no campo social; ele passou da posição neoliberal, que o alienou de suas responsabilidades sociais, para a prática política na qual recuperou seu papel central como um ator social”¹.

Também é digno de nota, como argumentado acima, que essa abordagem centrada no Estado reative a imposição de “cima para baixo” das agendas sociais sem a participação da sociedade civil, tanto nacional quanto regionalmente. Os programas sociais desenvolvidos nesse contexto, por um lado, recuperam e reforçam o clientelismo político, enquanto, por outro, são direcionados para os mesmos setores que originaram importantes movimentos sociais nas décadas recentes e têm contribuído para aliviar a pobreza, o que dificulta, no entanto, seu crescimento autônomo (Zibechi,

303

¹ Conforme argumentado no mesmo relatório: “Isso reformula o papel das organizações da sociedade civil: uma coisa é agir em um contexto onde o Estado é ausente e retraído, outra é agir em um contexto onde o Estado é o centro do investimento social. É, antes, o exercício de um amplo e diversificado conjunto de funções que ajudam, complementam, controlam ou exigem que o Estado cumpra as suas obrigações: como alavancas organizadas da sociedade que reivindicam direitos, demandam qualidade de serviço e cobertura adequadas, participam na concepção de políticas públicas que canalizam corretamente os recursos públicos, criam e testam inovações para a resolução de problemas etc. [...] A esse respeito, é claro que as organizações da sociedade civil reivindicam papel de atores e parceiros do desenvolvimento. Sua capacidade e habilidades são consideradas pobres quando elas são percebidas apenas como operadoras para a implementação de políticas e projetos desenhados por outros” (Alop, 2010, p.12).

2009, p.254). Além das dificuldades políticas associadas com a construção de um consenso e de um novo imaginário sobre a criação de uma “América do Sul”, de um “Grande Caribe” ou de um espaço “latino-americano” por novos líderes políticos da região, a participação da sociedade civil é afetada pelos legados de processos de tomadas de decisões restritas e políticas tecnocráticas, que se aprofundaram na década de 1990, como consequência de uma “mercantilização da democracia” (Grugel, 2009).

304

A gestão dos assuntos estrangeiros, a integração internacional e as decisões de cooperação foram bastante monopolizadas pelo Poder Executivo (se não diretamente pelo presidente), sem passar por um debate pelas comissões parlamentares pertinentes ou por um plebiscito amplo ou referendo. Ademais, muitas vezes essas decisões foram tomadas em resposta a pressões e influências do poder privado e de grupos de *lobbies* políticos. Um exemplo deste último foram as reações havidas em todo o continente diante das negociações para a criação da Alca, que foi fortemente rejeitada pelos trabalhadores rurais e agrícolas, por vários sindicatos e por muitas organizações e redes sociais com diferentes posições ideológicas, que se reuniram para formar um movimento anti-Alca, intimamente associado com as crenças antineoliberais e antiglobalização (Serbin, 2001; Saguier, 2007, 2008).

Essa abordagem política tornou-se insustentável já que as consequências econômicas e sociais das reformas neoliberais evidenciaram que, apesar do crescimento econômico, a desigualdade social, a exclusão e a pobreza continuavam a fazer pressão. Mesmo as instituições financeiras internacionais, apoiadoras das reformas neoliberais, reconhecem esses limites. Tanto o Banco Mundial como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) começaram a destacar a necessidade de associar as reformas com as políticas de desenvolvimento de inclusão, com o objetivo de aliviar a

distribuição desigual da riqueza na região. Essa tendência também levou à revisão do papel do Estado em termos de políticas sociais e à necessidade de enfatizar o papel dos atores sociais em desenvolvimento (incluindo a participação ativa das organizações e redes da sociedade civil), para promover a transparência nas ações governamentais e aplicar plenamente o Estado de Direito, através da implementação de reformas políticas que consolidem a estrutura institucional do Estado (Equipo de Sociedad Civil, 2007).

Mas a verdadeira mudança veio como resultado dos governos recém-eleitos dentro de um amplo espectro de pontos de vista politicamente progressistas e com novos compromissos sobre a responsabilidade do Estado (Arson et al., 2007; Cameron e Hershberg, 2010). Esse reconhecimento também influenciou o surgimento de uma nova forma e de um novo conteúdo para a integração regional, que incluiu o regionalismo mais justo e socialmente inclusivo, presumivelmente envolvendo a participação empenhada dos cidadãos no processo de transição da abordagem neoliberal para novos esquemas desenvolvimentistas, com base em um papel mais ativo do Estado. Na verdade, a introdução de uma agenda social com sua inerente preocupação de combater a exclusão não resultou no desenvolvimento de uma nova visão sobre a construção de uma cidadania regional, social e supranacional, redefinindo o papel dos cidadãos nessa construção de processos da nova arquitetura de integração regional.

Vários exemplos dessa situação podem ser encontrados na CAN, na qual a proliferação de acordos e resoluções para promover uma agenda social não conta com o vigoroso envolvimento dos cidadãos, com o compromisso com o processo de integração e mecanismos institucionais que permitam a sua implementação. Outro exemplo pode ser encontrado no Mercosul, onde o Fórum Econômico e Social, criado por decisão intergovernamental e impulsio-

nado desde o início do século XXI, inicialmente confinou, em muitos casos, o envolvimento do cidadão a uma agenda predefinida e a uma visão corporativa e tripartite focada na interação entre o governo, as organizações empresariais e os sindicatos. Nesse caso, organizações e redes de cidadãos foram muitas vezes deixadas de lado (Podestá et al., 2002).

A ascensão de agendas progressistas e de governos de esquerda abriu uma oportunidade para a construção de novos consensos sobre o envolvimento dos cidadãos no projeto de integração regional, como visto na ênfase dada por alguns governos sobre a necessidade de promover e aprovar a Carta Social das Américas². Os sinais mais promissores são evidentes no aumento da capacidade das redes regionais da sociedade civil para formular e implementar agendas proativas, a fim de promover a integração regional. Essas redes incluem iniciativas como a Aliança Social Continental, que surgiu originalmente ancorada na resistência ao Nafta³; a Mesa de Articulação de Associações e Redes de Organizações não Governamentais da América Latina e do Caribe⁴; focada principalmente em estabelecer vínculos com os governos sobre temas regionais no âmbito de fóruns, encontros e diálogos com os presidentes e ministros; o Fórum da Diplomacia Cidadã⁵; destinado a fazer *lobby* e

² Por iniciativa da delegação venezuelana, durante as sessões regulares da XXIV Assembleia Geral da OEA, em 2004, o Conselho Permanente e a Comissão Executiva Permanente do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (Cepcidi) foram chamados para elaborar um projeto de Carta Social das Américas e um plano de ação sobre inclusão. Um relatório da Cepcidi, de 2 de setembro de 2010, afirmou que a conclusão da seção normativa da Carta Social continha progressos: uma proposta para um preâmbulo e uma proposta de diretrizes para a ação e implementação da Carta com a intenção de tê-la aprovada antes do final de 2010, no “Informe Final del Presidente del Grupo de Trabajo Conjunto del Consejo Permanente y la Cepcidi sobre el Proyecto de Carta Social de las Américas (para el período entre enero y julio de 2010)”, CP OEA/Ser.G, CP/doc. 4510/10, de 9 de setembro de 2010.

³ Disponível em: <<http://www.asc-hsa.org>>.

⁴ Disponível em: <<http://www.mesarticulacion.org>> e <<http://www.alop.org>>.

⁵ Disponível em: <<http://www.forodiplomaciaciudadana.org>>.

influenciar a agenda da OEA e de um conjunto de organizações regionais e sub-regionais; o Congresso Bolivariano dos Povos⁶, desenvolvido em torno de uma agenda de oposição ao neoliberalismo, à Alca, e ao poder hegemônico dos Estados Unidos, e claramente identificado com a Alba (como membro de seu Conselho de Movimentos Sociais); um conjunto de iniciativas da sociedade civil e redes sub-regionais no caso da América Central⁷ e “Somos Mercosul”⁸.

Apesar de um cenário mais otimista em termos de ativismo dos atores sociais, ainda existem dificuldades que se relacionam com a tradição de hiperpresidencialismo na construção e negociação do regionalismo. Espaços institucionalizados para a interação entre os governos e as organizações regionais e os fóruns de integração estão ainda em fase embrionária, enquanto, nacionalmente, Estado e sociedade civil negociam os termos de autonomia e fortalecimento desta última (Norris, 2011). As próprias organizações da sociedade civil estão enfrentando um grande desafio para definir quem são os interlocutores e quais são as principais demandas que definem a sua agenda em um mundo pós-Alca.

A sociedade civil regional é representada por um conjunto de redes e alianças seriamente fragmentado e atomizado pela diversidade de atores e pelos interesses diversos que representam. Além do objetivo geral de promover e defender os bens comuns regionais, essas redes e alianças demonstram sérias dificuldades quando tentam articular uma voz e posição comuns, principalmente quando têm de lidar com diversidade de governos e de tecnocratas nacionais, que, às vezes, evidenciam conflitos de interesse entre Estado e governo (Altinay, 2011).

307

⁶ Disponível em: <http://www.minci.gov.ve/noticias-prensa-presidencial/28/9866/manifiesto_del_congreso_bolivariano>.

⁷ Disponível em: <<http://www.ccsica.org>>.

⁸ Disponível em: <<http://www.somosmercosur.org>> e <<http://www.mrecic.gob.ar>>.

A participação da sociedade civil em projetos regionais: o desafio da integração “de cima”

Unasul e Alba são apresentados como “os processos que operam em paralelo, mas coordenados”⁹. Esses novos projetos regionalistas, porém, diferem significativamente em termos conceituais e objetivos políticos. Essas diferenças tornam difícil prever e avaliar a compatibilidade política de seus esquemas de integração. No entanto, ambas as iniciativas introduziram na agenda regional dimensões sociais e políticas que tinham sido frequentemente deixadas de lado no passado. Assim, os objetivos regionais, restritos tradicionalmente ao crescimento econômico, são equiparados com aqueles focados na equidade, na inclusão social, na justiça e no apelo para o acesso dos cidadãos da região aos benefícios potenciais de integração e desenvolvimento. Além disso, é também evidente que o processo não pode ser dissociado da natureza predominantemente progressiva de vários governos.

Apesar da crescente relevância da agenda social nos processos regionais, também é importante rever o quanto Unasul e Alba realmente promovem canais eficazes à participação e ao fortalecimento dos cidadãos no processo regional. No que diz respeito à Unasul, o empoderamento da sociedade civil, originalmente criado na Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), foi estruturado pela convocação de cúpulas sociais paralelas. Na segunda Cúpula da CSN, em Brasília, mas especialmente na terceira Cúpula, em Cochabamba, em dezembro de 2006, as cúpulas sociais ocorreram antes da Cúpula Intergovernamental. Durante essas cúpulas, vários mecanismos e espaços foram criados para diálogo e interação entre os governos, com a participação de alguns presidentes e ministros de assuntos

⁹ Cf. Statements by the Venezuelan Vice-Minister of Foreign Relations Rodolfo Sanz. Disponível em: <<http://www.mci.gob.ve>>.

estrangeiros, a fim de apresentar e debater as conclusões, recomendações e propostas de fóruns da sociedade civil, *workshops* e grupos de trabalho realizados nas cúpulas sociais paralelas¹⁰. Além dos diálogos públicos e das mesas-redondas com representantes de governo ocorridos no encontro de Cochabamba, houve também uma reunião especial com ministros para assuntos estrangeiros, demais representantes de governo e doze representantes da sociedade civil, onde foram apresentadas e discutidas reivindicações e recomendações das organizações da sociedade civil intencionando uma integração democrática e mais justa¹¹.

Uma evidência importante da incidência efetiva das organizações da sociedade civil foi a iniciativa de mudar o nome da CSN para Unasul, sugerido por seus representantes no encontro de Cochabamba, e mais tarde retomada pelo presidente Hugo Chávez na Cúpula de Energia, realizada em Porlamar, em 2007 (Acuña Montero, 2007). No entanto, independentemente do novo nome para a organização sul-americana, a Cúpula Social de Cochabamba mostrou que as organizações da sociedade civil estavam profundamente preparadas e mais do que capazes de apresentar propostas e recomendações aos governos. Durante os fecundos diálogos e intercâmbios entre tais organizações e governos, as recomendações e propostas chegaram aos chefes de Estado e autoridades presentes no encontro governamental (CSI-ORIT, 2007). Alguns analistas (Gudynas, 2006) apontaram inclusive que a organização, o programa, os resultados e as atividades da Cúpula Social acabaram por ser mais eficazes e assertivos do que os da Cúpula Intergovernamental.

309

¹⁰ Cf. Statements by the Venezuelan Vice-Minister of Foreign Relations Rodolfo Sanz. Disponível em: <<http://www.mci.gob.ve>>.

¹¹ Cf. “Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social promovida por la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano para la Soberanía y la Integración Solidaria”. Disponível em: <<http://www.integracionsur.com>>; Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes), Montevideo. Disponível em: <<http://www.comunidadsudamericana.com/cochabamba>>.

De todo modo, desde a Cúpula de Brasília, as cúpulas sociais foram incluídas na estrutura da CSN como uma etapa anterior ao diálogo institucionalizado e intercâmbio entre sociedade civil e governos. No entanto, esse mecanismo foi limitado à esfera das cúpulas e não permite necessariamente o desenvolvimento do intercâmbio institucionalizado e sustentado, canais de incidência regionais ou a criação de mecanismos para monitorar e acompanhar os acordos que foram alcançados. Em vez de mecanismos permanentes de participação da sociedade civil ligados às organizações regionais, esse mecanismo visa realizar tais trocas e diálogos nacionalmente em fóruns entre as Cúpulas das Américas, de acordo com o nível de receptividade e aceitação de cada governo.

310 No entanto, a criação da Unasul, em 2008, parece ter posto fim às cúpulas sociais. Após a maratona da Cúpula Intergovernamental realizada na Costa do Sauípe (Brasil), em dezembro de 2008, as diferentes cúpulas intergovernamentais e as reuniões técnicas, realizadas atualmente não incluem cúpulas sociais preliminares e espaços de interação entre a sociedade civil e os governos. Apesar de o Tratado Constitutivo da Unasul repetidamente se referir à participação cidadã como um elemento essencial à sustentação e ao fortalecimento da democracia, ele não cria espaços institucionalizados e mecanismos para essa participação durante as cúpulas presidenciais ou no âmbito dos diferentes conselhos criados pelo Tratado, incluindo o Conselho de Defesa Sul-Americano (Serbin, 2011; Rodrigues e Rodrigues, 2011). Recentemente, em novembro de 2012, foi criado no âmbito da Unasul um Foro de Participação Cidadã.

Desde o Fórum Social das Américas, organizado em Caracas em janeiro de 2006, até o mais recente, em Assunção, em 2010, as propostas apresentadas por redes e organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, especialmente no que diz respeito à integração regional,

têm sido deslocadas para esse fórum, realizado em diferentes locais, separadamente das reuniões e cúpulas inter-governamentais. Dada a predominância da administração inclinada à esquerda dentro da Unasul, provavelmente os mecanismos mais avançados de consulta – mas não de participação e fortalecimento – da sociedade civil¹² têm sido desenvolvidos no âmbito do Mercosul, tanto em termos de presença e possível defesa dos direitos civis da sociedade e de redes e organizações dos cidadãos, como na criação e desenvolvimento de mecanismos parlamentares regionais (Alemany e Leandro, 2007).

Nesse sentido, além dos mecanismos já mencionados, como o Fórum Econômico e Social, podemos encontrar a Comissão Sócio-Laboral do Mercosul, o Subgrupo de Trabalho, Emprego e Assuntos de Segurança Social, a Reunião Especializada da Mulher e a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercado Comum do Sul. Além disso, encontramos também a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul, no âmbito do Grupo do Mercado Comum e do Grupo de Alto Nível para Estratégia de Crescimento do Emprego no Mercosul, e a Reunião de Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados, no âmbito do Conselho do Mercado Comum (Alemany, 2008). Juntamente a esses mecanismos, a inclusão de uma agenda social no Mercosul, por governos progressistas dos Estados-membros, criou as condições, no âmbito do Programa de Emprego 2004-2006 promovido pelo Brasil, para o Conselho do Mercado Comum “[...] promover aumento na participação da sociedade civil no processo de integração” (ibid., p. 145). Foi nesse contexto, durante a Cúpula de Chefes de Estado

311

¹² Como Alemany e Leandro (2007, p.113-35.) observam, “Uma visão de participação mais compreensível é uma visão operacional, na qual atores da sociedade civil não são consultados em questões específicas, mas tornam-se parte de um sistema de monitoramento, de tomada de decisões, ou seja, de influenciar decisões em políticas regionais”.

do Mercosul, realizada em Córdoba, em julho de 2006, que o fórum Somos Mercosul foi criado, como resultado de uma série de reuniões prévias com um grupo de atores sociais envolvidos nesses grupos e comissões, bem como em outros organismos.

O Somos Mercosul é uma iniciativa pública lançada durante a presidência *pro tempore* do Uruguai no Mercosul, em 2005, com o apoio da Fesur (Fundação Friedrich Ebert no Uruguai), com o objetivo de envolver os cidadãos no processo de integração regional. Visa à criação de espaços de debate entre sociedade civil e governo, levantamento de reivindicações e encaminhamento, participação nos processos de tomada de decisão. No entanto, tal participação se dá de acordo com os pontos focais dos Ministérios das Relações Exteriores de cada país-membro do Mercosul¹³, o que significa que “[...] este canal de participação da sociedade civil ainda é organizado pelos governos dos cinco países” (Alemany e Leandro, 2007, p. 147). Contudo, essa iniciativa permitiu que a primeira Cúpula Social do Mercosul fosse promovida pelo Brasil nos dias 13 e 14 de dezembro de 2006, em Brasília, durante a presidência *pro tempore* do Uruguai com o objetivo de aumentar a participação da sociedade civil e promover um Mercosul político, produtivo e cultural no âmbito da XXXI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul. Foi aplicada uma metodologia participativa semelhante à adotada nas Cúpulas Sociais da CSN, com diversos atores, que, por meio de diferentes grupos de trabalho, foram capazes de elaborar um relatório com uma série de recomendações, apresentado ao encontro intergovernamental.

Juntamente com “Somos Mercosul” e a implementação formal da Cúpula Social, como um componente essen-

¹³ Na Argentina, um Conselho Consultivo da Sociedade Civil foi criado e é coordenado por uma seção especial do Ministério das Relações Exteriores.

cial de comunicação e interface entre governos e sociedade civil sobre tópicos de agenda regional, o Mercosul abrange o Fórum Consultivo de Municípios do Mercosul e do Parlamento do Mercosul,¹⁴ criado em Montevideu em maio de 2007, com 81 representantes, designados pelos governos dos Estados-membros. Durante a primeira sessão, o Parlamento declarou que as cúpulas sociais, além das reuniões do Mercosul Produtivo e Social,¹⁵ eram de “interesse regional”, refletindo a crescente preocupação dos atores políticos em alcançar uma relação consistente e fluente com os atores sociais.

Apesar das limitações, a estrutura complexa para a participação da sociedade civil no Mercosul não é acompanhada por outras organizações regionais (Silva, 2006). No entanto, como mencionado acima, em anos anteriores, houve uma tendência perceptível no sentido de permitir que as Cúpulas Sociais se tornassem periodicamente o fórum de escolhas para a interlocução e o diálogo com os governos, junto com os parlamentos regionais, componente importante da estrutura da organização regional.

Entretanto, o efeito que esses mecanismos podem ter em termos de incidência, participação e acompanhamento das decisões da agenda regional e para o desenvolvimento das políticas públicas resultantes ainda será avaliado, principalmente no que se refere a parlamentos regionais, cujas decisões são geralmente não vinculantes, a menos que a estrutura judicial supranacional seja desenvolvida, como no caso da Comunidade Andina de Nações (CAN), que, de fato, não é muito eficaz (Podestá et al., 2000). O monitoramento e acompanhamento das decisões e acordos alcançados nessas cúpulas pelas organizações e redes da sociedade civil

313

¹⁴ Vale notar que, na moldura da admissão da República Bolivariana da Venezuela, este espaço originou fortes discrepâncias e confrontações, particularmente no que tange à acreditação de sindicato.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.somosmercosur.org>>.

continua sendo um problema sem solução. A sustentabilidade e continuidade desses esforços está fortemente condicionada à disponibilidade de recursos, favorecendo algumas organizações sindicais e cooperativas, mas não a totalidade das redes da sociedade civil e organizações, muitas das quais dependem de financiamento externo de agências de cooperação e organizações não governamentais internacionais.

Todavia, as estruturas de participação da sociedade civil do Mercosul e da CSN, em geral, têm sido amplamente criticadas pelos que tem pontos de vista mais radicais. Alguns afirmam que elas respondem a interesses específicos nacionais. Apontam, por exemplo, que, apesar do fato de a implementação da Alca ter sido abandonada, isso não aconteceu apenas devido às ações dos movimentos sociais, mas porque, em última análise, o Brasil e a Argentina não podiam obter concessões suficientes para as exportações de suas indústrias agrícolas (Fritz, 2007). A partir de uma posição mais extrema, alguns afirmam que as origens neoliberais da CSN devem ser rejeitadas e, mais importante, que a convergência da CAN/Mercosul e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) devem ser contestadas. Isso porque eles favoreceriam interesses do capital transnacional e do aprofundamento das divisões sociais (Valencia, 2006). Esses mesmos críticos disputam os mecanismos de participação do Mercosul, da CAN e da própria Cúpula Social de Cochabamba (Valencia, 2006). Do seu ponto de vista, tanto o Mercosul como a CAN são programas da “classe dominante”, por falta de legitimidade social, independentemente do fato de alguns ativistas promoverem um “Mercosul com conteúdo social” (Katz, 2006, p.64). Da mesma forma, os ativistas de outros movimentos sociais afirmam que, no processo de integração regional, “os movimentos sociais devem manter-se independente de qualquer governo, mesmo aqueles que são o resultado dos esforços desses movimentos” (Fritz, 2007, p.7).

Finalmente, é digno de nota, como já enfatizado anteriormente, o fato de as estruturas do Mercosul ainda não terem encontrado um paralelo em termos de participação cidadã dentro da estrutura emergente da Unasul. Desde sua criação, ficou claro pela sua evolução, que a Unasul é um organismo intergovernamental, com um foco claramente político, em que uma maior importância é dada às decisões e ao desempenho dos governos dos Estados-membros, apesar das muitas referências feitas em seus documentos e declarações sobre a necessidade de promover uma agenda social e uma renovação das estratégias de desenvolvimento, juntamente com uma crescente participação dos cidadãos. De fato, na Unasul, ainda existem mecanismos não estabelecidos para a participação dos cidadãos, enquanto as cúpulas sociais tornaram-se um espaço marginal influente e não eventualmente dissociadas das cúpulas e reuniões intergovernamentais.

Quando comparado com as experiências citadas em termos de participação da sociedade civil na América do Sul, durante a Cúpula na Venezuela, a Alba realizou o primeiro encontro com os movimentos sociais e incorporou um Conselho de Movimentos Sociais em sua estrutura formal. Na segunda reunião do conselho acontecida em janeiro de 2008, antes do sexto encontro¹⁶, bem como na primeira Cúpula do Conselho dos Movimentos Sociais Alba-TCP, realizado em Cochabamba, de 15 a 17 de outubro de 2009, nenhum papel foi atribuído aos órgãos parlamentares nacionais ou regionais¹⁷. Na verdade, apesar do fato de a organização aceitar abertamente as propostas dos movimentos sociais, as decisões mais importantes ainda são feitas pelos governos, particularmente pelos seus respectivos chefes de Estado; o Conselho de Movimentos Sociais é subordinado a eles.

315

¹⁶ Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/nota>>.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/nota>>.

Como dito em um relatório, o

Tratado Alba-TCP foi negociado sem a participação da sociedade civil: [...] Projetos relacionados com energia, como o Gasoduto do Sul (Gasoducto del Sur) são realizados sem a participação do público. Sempre que os movimentos sociais são convidados a apresentar propostas, como a criação de uma rede regional de empresas recuperadas, é porque essas propostas não apresentam conflito potencial. Assim, a Alba ainda presta muito pouca atenção às propostas da sociedade civil (Fritz, 2007, p.24).

316 Especialmente em relação ao Gasoduto do Sul, várias organizações ambientais relataram danos à região amazônica e exigiram a suspensão do projeto aos governos da Argentina, do Brasil e da Venezuela. Na verdade, e apesar da Cúpula Social de 2007, como já salientado, a Alba assimilou várias propostas importantes apresentadas pelos movimentos sociais e redes, como a Aliança Social Continental (ASC). Mas não levou em conta as críticas feitas por alguns movimentos sociais ou a participação dos cidadãos na implementação de acordos intergovernamentais. Como apontado no mesmo relatório, “[...] especialmente em relação aos projetos relacionados com a energia – que são essenciais para a Alba –, há uma série de vozes críticas que não devem ser ignoradas” (ibid., p.13).

Ademais, a VI Cúpula da Alba, realizada em Caracas, em janeiro de 2008, à qual a Dominica se uniu, tornando-se o quinto membro do bloco, foi precedida por uma reunião de movimentos sociais, que incluiu representantes de países que não são membros da Alba. No entanto, não há nenhuma evidência de que esse Conselho dos Movimentos Sociais

ampliado tenha participado do processo de tomada de decisão do encontro.¹⁸

Mais recentemente, e de acordo com Silva, o Conselho dos Movimentos Sociais foi estruturado em capítulos nacionais, geralmente promovidos pelos governos dos diferentes Estados-membros, embora também seja importante levar em conta a participação de redes regionais, como o Congresso Bolivariano dos Povos e da Coordenação Continental Bolivariana (Silva, 2011). A Cúpula do Conselho dos Movimentos Sociais (em Cochabamba, 2009) teve por objetivo “[...] permitir a participação direta dos movimentos sociais nos vários mecanismos de cooperação e de solidariedade”, e ficou alinhada com os principais objetivos e princípios da Alba-TCP, como um processo de integração. Além disso, ficou estabelecido que cada seção da coordenação nacional entre os Estados-membros da Alba-TCP iria “[...] estabelecer a sua própria dinâmica de operar e interagir com os governos”, vinculada ao Conselho dos Movimentos Sociais. As atividades de cada seção nacional seriam coordenadas com os movimentos sociais dentro de outros países, que não precisariam ser membros da Alba, a fim de fortalecer os programas de desenvolvimento, participação e assistência por meio de movimentos sociais. No entanto, essa declaração não indica claramente a maneira pela qual os mecanismos de tomada de decisão da Alba devem ser coordenados. Basicamente, nesse contexto, as propostas sociais ligadas à Alba seriam lançadas ou divulgadas pelo presidente Chávez através de diferentes reuniões sociais, governamentais, intergovernamentais e fóruns, eventualmente capitalizando as propostas apresentadas por alguns movimentos sociais da região.

Por fim, e apesar do fato de a Alba parecer, como projeto em desenvolvimento, um esquema receptivo às propostas

¹⁸ Cf. *Declaración Política del Consejo de Movimientos Sociales del Alba-TCP* (2008).

dos movimentos sociais regionais, especialmente em conexão com a possibilidade de buscar “outra integração” ou uma integração alternativa, com base em princípios diferentes daqueles da lógica comercialista e neoliberal seguida por programas anteriores, na prática, continua a ser, pelo menos, até a presente data, uma iniciativa de cooperação interestatal. Mais precisamente, trata-se de uma iniciativa interpresidencial que mostra a persistência das mesmas limitações e um déficit democrático semelhantes aos de outros processos de integração.

318 No entanto, quando se comparam os mecanismos de participação social existentes no âmbito da Unasul/Mercosul com aqueles existentes na Alba, alguns traços semelhantes podem ser encontrados. Um deles consiste na maneira como essas organizações estruturam suas ligações com redes da sociedade civil e organizações por meio das seções nacionais, que geralmente são superadas pelo desenvolvimento de redes regionais ou sub-regionais mais amplas.

No caso da Alba, o mecanismo de participação da sociedade civil – o Conselho dos Movimentos Sociais – tem uma abordagem mais ampla e inclui redes e movimentos sociais extrarregionais. As diferenças na linguagem utilizada por ambos os esquemas de integração quando citam a sociedade civil, são particularmente reveladoras; enquanto a Unasul/Mercosul refere-se à participação do cidadão, sem diferenciar atores específicos dentro das organizações da sociedade civil e redes, a Alba se refere especificamente aos movimentos sociais, suas lutas e mobilizações.

Essa é uma diferença importante, já que a maneira como os movimentos sociais são vistos e percebidos dentro Alba está fortemente ligada às diferentes campanhas e mobilizações sociais contra a Alca, a globalização, o neoliberalismo e o militarismo. Já, segundo os documentos da Unasul e a experiência do Mercosul, o papel dos cidadãos parece apontar para uma participação efetiva de um amplo

espectro de redes e organizações, incluindo os diferentes movimentos sociais, sem qualquer qualificação ideológica.

Paradoxalmente, e apesar das limitações de sua estrutura institucional, os esquemas que apoiaram a Unasul, especialmente o Mercosul, parecem incluir mecanismos de participação social claramente mais institucionalizados e que tendem a facilitar o diálogo e a interface entre governos e sociedade civil. Isso não quer dizer que o déficit democrático – evidente no processo de tomada de decisão, no acompanhamento dos processos de integração, bem como na falta de capacitação da sociedade civil – seja efetivamente superado. Mas, apesar de todos os seus defeitos e limitações, até esta data, esses mecanismos institucionalizados, em conexão com a sociedade civil e os órgãos parlamentares existentes ou emergentes, parecem ser mais bem alinhados com uma abordagem democrática.

Regionalismo pós-liberal, sociedade civil e abordagens “regionalitárias”

319

Em um mundo pós-Alca, várias propostas de integração latino-americana surgiram e até mesmo competiram na busca de novas definições e significados do regionalismo. Os modelos representados pela Unasul e Alba incluem tópicos específicos em suas agendas regionais (incluindo produção industrial e inserção no mercado internacional, gestão de energia, questões de cooperação sul-sul, financeiras e de infraestrutura), sob diferentes concepções ideológicas e operacionais. Apesar das diferenças, ambas as iniciativas são manifestações de uma repolitização das relações regionais e de um novo consenso em torno de economias políticas inclusivas. Esse é um quadro que abre novas possibilidades para o engajamento político dos movimentos sociais com uma longa trajetória na política da região – uma trajetória que encontrou seu ponto mais alto em campanhas de resistência contra a criação da Alca (Serbin, 2003).

O ganho capital em termos de demandas e representação, porém, agora enfrenta um paradoxo. Como o processo da Alca está fora da mesa de discussão, hoje, redes de organizações não governamentais e movimentos sociais têm de encontrar um novo centro, o foco, e até mesmo novos interlocutores para os canais de demanda concreta de inclusão e desenvolvimento em um contexto em que os paradigmas mudaram. O que as organizações da sociedade civil exigem? Quem elas representam? A quem elas se opõem e por quê? Estas são questões que ganham novos significados, já que o espaço e a política regionais passam por profundas transformações. No atual contexto, as políticas de desenvolvimento estão sendo adotadas pelos Estados de muitas maneiras, substituindo o desempenho anterior das redes sociais e das organizações de cidadãos, que costumavam ter um papel central na sua implementação durante os anos 1980 e 1990.

320

Quando o Estado recupera uma posição central entre outros atores sociais¹⁹, isso reativa o estabelecimento de agendas sociais vindas “de cima”, sem a participação da sociedade civil, tanto nacional como regionalmente. Na verdade, a tensão existente entre a participação das organizações de cidadãos (organizações não governamentais e movimentos sociais) nos processos de integração e a tomada de decisão unilateral por parte dos governos tem crescido como resultado das novas características políticas dos diferentes governos.

¹⁹ Como dito no mesmo estudo: “Isso questiona o papel das organizações da sociedade civil: não é o mesmo agir quando o Estado é ausente e se retirar e agir quando o governo está na raiz do investimento social. A ideia é ter um amplo e diversificado leque de papeis para ajudar, suplementar, monitorar ou exigir do Estado para cumprir suas funções: como alavancas socialmente organizadas para reivindicar direitos, exigir qualidade, participação na criação de políticas públicas, usar os recursos públicos diretos de uma maneira adequada, criar e experimentar inovações de resolução de problemas etc. [...] Assim, é evidente que as organizações da sociedade civil reivindicam seus papéis como atores sociais e parceiros do desenvolvimento social. Acreditamos que a sua capacidade e talento depreciam quando eles são apenas vistos como operadores políticos de políticas e de projetos elaborados por outros” (Alop, 2010, p. 12).

Já o déficit democrático nas organizações regionais emergentes se aprofunda em vez de perder sua força, e desaparece em decorrência do eventual aumento e do desenvolvimento de mecanismos de participação social.

No mundo pós-Alca, os movimentos sociais foram capazes de ganhar relevância significativa até a Cúpula da CSN (em Cochabamba), onde ocorreram importantes trocas entre as organizações de cidadãos em geral, os movimentos sociais em particular, e os governos participantes da cúpula oficial. No entanto, após esse ponto alto, depois do qual nenhum canal, mecanismo de incidência e de participação sustentável foi institucionalizado, a participação e o planejamento das cúpulas sociais paralelas diminuíram substancialmente, bem como a capacidade da sociedade civil para interagir com os governos sobre diferentes temas da agenda regional.

Para a crise de identidade e redefinição dos movimentos sociais diante de novos projetos regionalistas que abraçam alternativas ao neoliberalismo, há também o legado de canais institucionais fracos de comunicação e participação em organizações regionais, que afetam as perspectivas de inclusão cidadã, como Unasul e Alba. No caso da Unasul, ainda resta analisar as perspectivas da Cúpula dos Povos, ou iniciativas similares das organizações da sociedade civil do sul, que tenham tido alguma influência na demanda de canalização no Mercosul. No caso da Alba, é o Conselho de Movimentos Sociais, integrado à sua estrutura emergente, que pode encontrar mecanismos eficazes para a participação dos cidadãos na formulação de políticas regionais.

Tal como está, o Conselho de Movimentos Sociais não tem influência direta sobre os processos de tomada de decisões presidenciais e tende a agir mais para legitimar as iniciativas adotadas por governos e organismos intergovernamentais, tanto nas esferas políticas e ideológicas, como nas sociais e econômicas. Independentemente do fato de algumas das

propostas feitas pelos movimentos sociais terem sido incorporadas na agenda da Alba, especialmente através das iniciativas da Aliança Social Continental (ASC), a relação entre organizações sociais, instâncias de tomada de decisão da Alba e implementação de programas sociais (missões sociais) permanece vaga e altamente ideológica.

Finalmente, devemos destacar que dentro da Unasul²⁰ e da Alba (Ramis, 2009), como afirma um documento publicado recentemente por organizações sociais, apesar das diferenças e variações existentes entre as diversas iniciativas de integração em análise, temos de reconhecer que todas essas iniciativas oferecem um espaço restrito à participação e ao apoio de outros atores sociais e políticos, além dos próprios Estados-membros. As diferenças estão principalmente ligadas ao grau de institucionalização democrática alcançada através de espaços nos quais os governos podem abrir e promover o diálogo e a consulta a organizações da sociedade civil para criação de mecanismos institucionalizados que permitam sua participação.

Parece que, até que tais espaços e mecanismos sejam expandidos e melhorados, o déficit democrático histórico em processos regionais intergovernamentais vai desafiar a possibilidade de uma “integração alternativa”, como proposto pelos movimentos sociais no Fórum Social das Américas, realizado em Caracas, em janeiro de 2006. Ainda não está claro se essa nova integração vai finalmente refletir os interesses governamentais e as conjunturas (mesmo no caso de governos progressistas), ou se ela será desenvolvida de acordo com os interesses dos seus povos, permitindo-lhes participar em debates sobre os significados políticos de tal integração.

Tais questões lançam dúvidas sobre como e em que medida os modelos pós-neoliberais do regionalismo efetiva-

²⁰ “Infelizmente, o processo de consolidação da Unasul não reconhece [...] a importância de atores sociais, e não considerava, até recentemente, a participação dos cidadãos” (Ramis, 2009).

mente resolvem o problema do déficit democrático nas instituições regionais, revisitando a natureza vertical e exclusiva de governança, que Ramonet (1997) identificou como “globalitária”. Nesses termos, a questão é: até que ponto os novos regionalismos são capazes de superar processos “regionalitários”, principalmente relacionados à falta de canais efetivos de inclusão dos atores sociais na política regional. No longo prazo, a participação efetiva e o consequente fortalecimento regional da sociedade civil dependem de um esforço conjunto no fortalecimento, dentro da moldura democrática, da arquitetura institucional do Estado e de organizações intergovernamentais, bem como do desenvolvimento e avanço das organizações e redes da sociedade civil, superando suas debilidades intrínsecas e imperfeições.

Atualmente, muitas iniciativas, como o Fórum da Diplomacia dos Cidadãos, e movimentos, como “Outra integração é possível”, “Mesa de Articulação de Organizações e Redes Sociais”, Aliança Social Continental, com influência cada vez mais fraca em encontros e fóruns intergovernamentais, não são capazes de promover uma mudança real na participação dos cidadãos, nos níveis de capacitação em processos de integração regional e na superação do déficit democrático existente.

Essa situação afeta tanto a elaboração de suas agendas como a delineação e a implementação de políticas públicas regionais, particularmente quando relacionadas com as duas novas organizações pós-neoliberais, Unasul e Alba. A interface de organizações de cidadãos com essas organizações emergentes ou é escassa ou inexistente, e as questões relacionadas com bens públicos regionais e globais são tratadas dentro de diferentes esferas e espaços de reuniões intergovernamentais, não necessariamente ligados à integração regional ou às formas emergentes de regionalismo, como é o caso das questões ambientais ou das reivindicações indígenas.

Em suma, a frustração e a desmobilização das organizações da sociedade civil ao lado da fraca institucionalização da participação social nos processos de regionalismo pós-liberal trazem risco de piorar o déficit democrático que foi, paradoxalmente, um elemento crítico para explicar o desencanto com o neoliberalismo. Ainda há muito a ser visto em relação a como o pós-neoliberalismo pode conciliar o regime democrático com os contratos sociais regionais.

Andrés Serbin

é presidente de Cries (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), coordenador da International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), membro da diretoria do Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC) e conselheiro do CARI.

Referências bibliográficas

324

- ACUÑA MONTERO, E. 2007. "Al Alba con energía". *Prensa Latina*. Disponível em: <<http://www.prensa-latina.cu>>.
- ALEMANY, C. 2008. "La participación ciudadana en el Mercosur: algunas ideas para la reforma institucional pendiente". *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, Cries, año13, n.28, julio-dic.
- _____; LEANDRO, B. 2007. "Análisis y propuestas para la participación ciudadana en Mercosur". *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v.XI, n.16, pp.135-60.
- ALOP – Alianza de las OSC [organizaciones de la sociedad civil] para la efectividad del desarrollo. 2010. *Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil. América Latina y el Caribe*. Síntesis de conclusiones y debates, México, D.F.: Alop/Unitas.
- ALTINAY, H. (ed.). 2011. *Global civics*. Responsibilities and rights in an interdependent world. Washington D.C.: Brookings.
- ARNSON, C. et al. 2007. *The "new left" and democratic governance in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- BATTAGLINO, J. 2012. "Defence in a post-hegemonic regional agenda: the case of the South American defence council". In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism*. The case of Latin America. Heidelberg/London/New York: Springer.

- CAMERON, M.; HERSHBERG, E. (eds.). 2010. *Latin America's left turns*. Politics, policies and trajectories of change. Boulder/London: Lynne Rienner.
- CARCIOFI, R. 2012. "Cooperation for the provision of regional public goods: the IIRSA case". In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Heidelberg/London/New York: Springer. pp. 65-80.
- COOPER, A.; HEINE, J. 2009. "Introduction – The effect of national and global forces on the Americas: tsunami, tornado or just a mild breeze?". In: _____. (eds.). *Which Way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*. Tokyo: United Nations University.
- CSI-ORIT – Confederación Sindical Internacional, Organización Regional Interamericana de Trabajadores (2007). "Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil". Disponible em: <<http://www.cioslorit.net>>.
- DEACON, B. 2001. *The social dimension of regionalism*. Helsinki: Gasp. DEBUTA el Parlamento del MERCOSUR. 2007. *La Nación*, Buenos Aires, 6 maio. p.18.
- DECLARACIÓN Política del Consejo de Movimientos Sociales del Alba-TCP. 2008. 30 enero. Disponible em: <<http://www.cubainformacion.tv>>; <<http://economiasocialista.blogspot.com>>.
- EQUIPO DE SOCIEDAD CIVIL (2007). *Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial/Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
- ESTEVADEORDAL, A. et al. (eds.). *Regional public goods: from theory to practice*. Washington: Inter-American Development Bank/Asian Development Bank.
- FOSTER, J. 2010. "Obama, Canada and civil society south and north". In: *CanadaWatch*, Ottawa, p.1-6, Fall.
- FRITZ, T. 2007. *Alba contra Alca*. La alternativa bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica. Berlín: Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica, abril.
- GRUGEL, J. 2009. "Basta de realidades. Queremos promesas. Democracy after the Washington Consensus". In: GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. (eds.). *Governance after neoliberalism in Latin America*. Basingstoke: Palgrave/MacMillan.
- _____. 2002. "El retorno del Estado al activismo transnacional". *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, Cries, año 7, n. 16, julio-dic.
- GUDDYNAS, E. 2006. "Buscando otra integración sudamericana". *Peripécias*, n.27, 13 dic. Disponible em: <<http://www.peripécias.com/integración>>.

- KATZ, C. 2006. *El rediseño de América Latina*: Alca, Mercosur y Alba. Buenos Aires: Luxembourg.
- NORRIS, P. 2011. *Democratic deficit*. Critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge University Press.
- PODESTÁ, B. et al. 2000. *Ciudadanía y mundialización*. La sociedad civil ante la integración regional. Madrid: Cefir/Cideal/Invesp.
- RAMIS, A. 2009. "Unasur ¿de espaldas a la ciudadanía." *Alai*, n.23, mayo. Disponível em: <<http://alainet.org/active/30523&lang=es>>.
- RAMONET, I. 1997. "Regímenes globalitarios". *Le Monde Diplomatique*, Paris, v.II, n.15, pp.1-17, jan.
- RIGGIROZZI, P. 2010. "Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis". *Flacso*, Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.flacso.org.ar/rrii>>.
- _____. 2012. "Reconstructing regionalism: what does Development has to do with it?". In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Heidelberg/London/New York: Springer
- _____; TUSSIE, D. (eds.). 2012. *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Heidelberg/London/New York: Springer.
- RODRIGUES, G.; RODRIGUES, T. 2011. "La Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: redes y mecanismos de participación de la sociedad civil". In: SERBIN, A. (ed.). *De la ONU al Alba*: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: Cries/GPPAC/Icaria.
- SAGUIER, M. 2007. "The hemispheric alliance and the Free Trade Area of the Americas process: the challenges and the opportunities of transnational coalitions against neo-liberalism". *Globalizations*, v.4, n.2, pp.251-65, Jun.
- _____. 2008. "Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas". *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, Cries, año13, n. 28, pp.81-112, jul-dic.
- _____. 2012. "Socio-environmental regionalism in South America: tensions in new development models". In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Heidelberg/London/New York: Springer.
- SANAHUJA, J. A. 2010a. "La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal". In: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.). *Una región en construcción*. Unasur y la integración en América del Sur. Barcelona: Fundación Cidob.
- _____. 2010b. "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América

- Latina y la integración regional". In: DEL ARENAL, C.; SANAHUJA, J. A. (eds). *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- _____. 2012. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur". In: SERBIN, A; MARTÍNEZ, L. (eds.). *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe*. nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: Cries.
- SERBIN, A. 2001. "Globalifóbicos vs. globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente". *Nueva Sociedad*, n.176, nov.-dic.
- _____. 2003. "Desafíos y obstáculos políticos al Alca". *Nueva Sociedad*, n.186, julio-agosto.
- _____. 2010. *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina*: los nuevos desafíos. Buenos Aires: Cries. (Documentos Cries, 15).
- _____. (ed.). 2003. *Entre la confrontación y el diálogo*: integración regional y diplomacia ciudadana. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; ROMANZINNI, H. (eds.). 2012. *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe*. nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: Cries.
- SILVA, C. 2011. "La Alianza Bolivariana para las Américas (Alba): aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social". In: SERBÍN, A. (coord.). *De la ONU al Alba: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Icaria/Cries/GPPAC.
- SILVA, E. 2006. "¿Qué está ocurriendo en el Sur?". In: DELLO BUONO, R. A.; AVILA, D. (eds.). *Diálogo sudamericano*: otra integración es posible. Lima: Consejería de Proyectos.
- TRUCCO, P. 2012. "The rise of monetary agreements in South America". In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Heidelberg/London/New York: Springer.
- VALENCIA, J. 2006. "Un camino hacia el Alca: Comunidad Suramericana no puede ser más de lo mismo". *Alai*, 20 nov. Disponible em: <<http://www.bilaterals.org>>.
- VÁZQUEZ, M. 2004. "De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur. Un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional". *Agenda Internacional*, Buenos Aires, año 1, n.2.
- ZIBECCHI, R. 2009. "Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación". *Viento Sur*, Montevideo, n.100, Enero.



ATUANDO SOZINHO? GOVERNOS, SOCIEDADE CIVIL E REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL

ANDRÉS SERBIN

Resumo: O trabalho analisa a nova etapa do regionalismo na América Latina, caracterizada por três “retornos”: o retorno a um papel protagonista do Estado, o retorno à política nas relações regionais e o retorno ao desenvolvimento e a uma agenda social, no contexto da emergência de novos organismos regionais de caráter interestatal e de um novo papel dos respectivos presidentes. Nesse marco, analisa-se o papel da sociedade civil e os apelos à participação cidadã, especialmente em relação à inclusão da agenda social na agenda regional. O principal argumento neste trabalho sinaliza que, apesar dos apelos existentes, desde 2005-2006, os mecanismos de participação dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral, nos organismos regionais, tenderam a reduzir-se, da mesma forma que a capacidade de incidência dos atores sociais não governamentais sobre a formulação e implementação de uma agenda social regional, aumentando o déficit social existente no contexto regional. Com o objetivo de fundamentar essa argumentação, é analisada a evolução destes mecanismos e dos atores sociais tradicionalmente envolvidos na agenda regional.

Palavras-chave: América Latina; Regionalismo; Integração Regional, Sociedade Civil.

ACTING ALONE? GOVERNMENTS, CIVIL SOCIETY AND REGIONALISM IN SOUTH AMERICA

Abstract: *The paper analyzes the new stage of regionalism in Latin America, characterized by three “returns”: the return to a leading role of the State, the return to politics in regional relations and the return to development and social agenda in the context of the emergence of new regional bodies of interstate character and a new*

role for their presidents. Within this framework, we analyze the role of civil society and appeals to citizen participation, especially in relation to social inclusion agenda in the regional agenda. The main argument in this paper indicates that, despite the existing appeals, from 2005-2006, the mechanisms of participation of social movements and civil society in general, in regional organizations, tended to decrease in the same way that the ability to focus social non-governmental actors on the formulation and implementation of a regional social agenda, increasing the existing social deficit in the regional context. In order to substantiate this argument is analyzed the evolution of these mechanisms and social actors traditionally involved in the regional agenda.

Keywords: *Latin America; Regionalism; Regional Integration; Civil Society.*

Recebido: 02/05/2013

Aprovado: 15/08/2013