

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: O
CASO DO INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS
HUMANOS DO MERCOSUL (IPPDH)

NATANAEL GOMIDE JUNIOR

UBERLÂNDIA

2020

NATANAEL GOMIDE JUNIOR

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO
DO INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO
MERCOSUL (IPPDH)

Dissertação de Mestrado apresentada à banca formada junto ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional

Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

UBERLÂNDIA

2020

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

G633 Gomide Junior, Natanael, 1995-
2020 Participação social em organizações internacionais [recurso eletrônico] : o caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) / Natanael Gomide Junior. - 2020.

Orientadora: Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Relações Internacionais.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em:

<http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.77> Inclui
bibliografia. Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Ramanzini, Isabela Gerbelli
Garbin, 1984-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia.
Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091

Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 37, PPGRI				
Data:	04 de março de 2020	Hora de início:	09:30	Hora de encerramento:	11:30
Matrícula do Discente:	11812RIT014				
Nome do Discente:	Natanael Gomide Júnior				
Título do Trabalho:	Participação social em organizações internacionais: o caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Sistema Interamericano de Direitos Humanos: o hiato entre compromisso e cumprimento.				

Reuniu-se no Anfiteatro/Sala 1J141, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores Doutores: Andrea Ribeiro Hoffmann - PUC/Rio; Haroldo Ramanzini Júnior - UFU; Isabela Gerbelli Gabin Ramanzini - UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Isabela Gerbelli Gabin Ramanzini - UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestrado.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, Professor(a) do Magistério Superior**, em 04/03/2020, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 04/03/2020, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Ribeiro Hoffmann, Usuário Externo**, em 09/03/2020, às 21:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1901458** e o código CRC **DA75B489**.

Dedico este trabalho à minha mãe, à toda
minha família e a Aldo Moreira (*in
memoriam*), pelos exemplos de vida.

AGRADECIMENTOS

A conquista de concluir um mestrado em Relações Internacionais – um sonho tão idealizado por mim e que parecia tão distante – só foi possível por meio da ajuda de muitos. As palavras abaixo de forma alguma traduzem a gratidão. De toda forma, expresso-as como uma singela homenagem.

Primeiramente agradeço a Deus, pela vida, força e proteção sempre! Obrigado Senhor por renovar as minhas forças nos momentos mais difíceis pelo qual passei no decorrer desta etapa. *Weeping may tarry for the night, but joy comes with the morning (Psalm 30:5).*

À minha mãe, por todo apoio, carinho e amor em todos os momentos! Obrigado por sempre ter me incentivado a nunca desistir dos meus sonhos e ter me ensinado o valor da perseverança. Obrigado por sempre ter acreditado em mim durante esta etapa, mesmo quando eu já não mais acreditava. Sem a sua ajuda psicológica e material jamais teria iniciado esta e tantas outras jornadas. Minha eterna gratidão e amor por tudo! Espero que algum dia consiga retribuir tamanho amor e confiança depositados em mim.

À minha vó Iraci, por toda ajuda e amor. Obrigado pelos dias e noites de choro de preocupação comigo quando estava longe. Agradeço também ao meu vô Agenor, por todo apoio. Obrigado pelas paçoquinhas em todas as viagens de retorno. Obrigado por todas as moedas bonitas juntadas todos os anos. Mais do que material, isso é de importância simbólica inenarrável para mim.

À minha tia Valéria e à minha prima Jéssica, por todo apoio e preocupação comigo! Sou eternamente grato.

Ao meu pai, à Élide e à minha vó Norma, por todo apoio.

Ao Aldo (*in memoriam*), por ter me ensinado o valor de uma vida. Sou imensamente grato pelo apoio, ensinamentos e incentivos durante esta jornada.

À Carol Ursolino, pela singela amizade e companheirismo construído ao longo dos anos. Obrigado pela torcida e pelas conversas intermináveis quando estava em Uberlândia. Agradeço também à Michele Ribeiro, pela confiança e pela torcida.

À Sandra Moreira, pela torcida para que tudo corresse bem.

Agradeço também aos colegas e amigos de turma por tornar o mestrado mais leve, em especial à Carol Barbosa, a Nara, a Michelle e a Taís. Gratidão também à Carol Palhares e à Ana Beatriz, pela disposição em sempre ajudar.

Aos professores do PPGRI/UFU, por toda dedicação e afinco ao ensino. Em especial agradeço ao prof. Áureo, por todo apoio na qualidade de coordenador e pelo exemplo de professor durante as aulas. A matéria ministrada por ele “Estudos Críticos em Segurança Internacional” me abriu uma janela incrível de reflexões e ensinamentos. Gratidão! Agradeço também ao prof. Haroldo, pelos textos iniciais que nortearam o pontapé inicial desta dissertação. Ao prof. Armando, pelas contribuições e pelo cuidado durante a qualificação. À prof. Débora, pelos aprendizados sobre EUA durante suas aulas. Ao prof. Filipe.

Agradeço à prof. Isabela, pela paciência, disposição, cuidado e incentivos na orientação. Obrigado pelo dispêndio de tempo para que este trabalho ganhasse forma e pela compreensão das minhas limitações geográficas e de horários.

Aos funcionários do PPGRI/UFU, pelo apoio durante as dúvidas burocráticas. Gratidão ao Vinícius pela prontidão em sempre ajudar. Agradeço também à Camila, pela simpatia e auxílio.

Gratidão à UFU por toda sua estrutura: bibliotecas, intercâmpis, R.U. e todos os cantos desta universidade que ganhou meu coração aos poucos. As tardes de paz e muita leitura na biblioteca serão as mais difíceis de serem esquecidas! Gratidão pelos almoços e jantares no R.U, sem o qual minha permanência em Uberlândia seria praticamente inviável. Sou enormemente grato pela oportunidade de ter desfrutado de uma universidade pública e gratuita de qualidade.

Aos professores da UFSCar, Renato Moraes e Maria do Socorro Braga, por todo incentivo para que eu iniciasse minha jornada na pós-graduação.

À minha coordenadora do colégio, pela compreensão.

Aos respondentes do questionário que auxiliaram na confecção deste trabalho.

Gratidão a tantos outros que ajudaram, diretamente e indiretamente, nesta e em todas as jornadas, às pessoas de bem e paz que cruzaram o meu caminho. À prof. Andrea Ribeiro Hoffmann e ao prof. Haroldo Ramanzini Júnior, pela honra no aceite em participar da banca de defesa e pelas contribuições feitas.

RESUMO

O fortalecimento do ativismo transnacional entre as décadas de 1960 e 1970 demonstrou a força e a influência dos atores não-estatais na política internacional. Para além das demandas e revoltas sociais nas ruas mundo afora, tais atores começaram a exercer influência para que suas reivindicações se fizessem representadas nas organizações internacionais, por meio de espaços institucionais de diálogo. Da teoria à prática, a questão da participação social é assunto que percorre todo esse trabalho. O foco dessa Dissertação está na realização de uma análise exploratória sobre o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), investigando a institucionalização, a estrutura, a agenda e as consultas públicas do IPPDH, no período de 2009-2018. Para atingir os objetivos propostos, recorreremos à revisão bibliográfica, análise documental e à realização de entrevistas. Como subsídio para a compreensão da questão participativa no IPPDH, realizamos também um mapeamento mais abrangente sobre mecanismos participativos em organizações e instituições internacionais. Quanto à questão participativa específica do IPPDH, verificamos, apesar da limitação de registros e informações oficiais que a participação social no Mercosul tem um caráter *top-down*, visto que os representantes governamentais são aqueles que determinam as regras iniciais do jogo, assim como quem pode jogar. Ainda que tenha ocorrido uma ampla e importante democratização na região, quanto à participação de atores não-estatais nas organizações internacionais, o caráter *top-down* persiste como o principal entrave para uma participação efetiva e substancial.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Mercosul; Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul; Participação Social.

ABSTRACT

The strengthening of transnational activism between the 1960s and 1970s demonstrated the strength and influence of the non-state actors in the international policy. In addition to the demands and social uprisings in the streets around the world, such actors began to exert influence so that their demands were represented in international organizations, through institutional spaces of dialogue. From theory to practice, the issue of social participation is a subject that goes through all this work. The focus of this Dissertation is on conducting an exploratory analysis on the Mercosur Institute of Public Policies on Human Rights (IPPDH), investigating the institutionalization, structure, schedule and public consultations of the IPPDH, between the years of 2009 and 2018. To achieve the proposed objectives, we turned to the bibliographic review, documentary analysis and interviews. As a support for understanding the participatory issue in IPPDH, we also mapped participatory mechanisms in international organizations and institutions. Regarding the participatory issue in the IPPDH, we verified, despite the limitation of records and official information that social participation in Mercosur has a top-down character, since the government representatives are those who determine the initial rules of the game, as well as who can play. Although there has been widespread and important democratization in the region, regarding the participation of non-state actors in international organizations, the top-down character persists as the main barrier to an effective and substantial participation.

Keywords: International Organizations; Mercosur; Mercosur Institute of Public Policies on Human Rights; Social Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Conceito de Internacionalismo Complexo de Tarrow (2005)	27
Gráfico 2 -	Tipologia dos seis níveis de governança transnacional de Rosenau	37
Gráfico 3 -	Existência de mecanismos participativos em organizações e instituições internacionais	71
Gráfico 4 -	Década de implementação dos mecanismos participativos pesquisados..	72
Gráfico 5 -	Órgãos e instâncias subordinados ao Conselho do Mercado Comum (CMC)	89
Gráfico 6 -	Órgãos e instâncias subordinados ao Grupo do Mercado Comum (GMC)	100
Gráfico 7 -	Órgãos e instâncias subordinados à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)	106
Gráfico 8 -	Número de RAADHs em que as instituições da OEA foram objeto de discussão por ano	123
Fotografia 1 -	Sede do IPPDH em Buenos Aires, Argentina	126
Gráfico 9 -	Estrutura organizacional do IPPDH	129
Gráfico 10 -	Temática dos estudos e pesquisas publicados pelo IPPDH (2010-2018)	131
Gráfico 11 -	Dinâmica das consultas públicas realizadas pelo IPPDH (2015-2017)	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Mecanismos participativos em organizações e instituições internacionais	66
Tabela 2 - Abordagens tradicionais e novas abordagens do Regionalismo Comparado	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BAD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BCAIE	Banco Centro-americano de Integração Econômica
BDC	Banco de Desenvolvimento Caribenho
BDLA	Banco de Desenvolvimento do Leste Africano
BERD	Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BIN	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CARICOM	Comunidade do Caribe
CAPDH	Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
CCG	Conselho de Cooperação do Golfo
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCSCS	Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul
CELAC	Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos
CEMAC	Comunidade Econômica e Monetária da África Central
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIDH/ASEAN	Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN
CMC	Conselho do Mercado Comum
COPROFAM	Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRG	Conselho de Representantes Governamentais do IPPDH
CSL	Comissão Sociolaboral do Mercosul
EAC	Comunidade da África Oriental
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EUA	Estados Unidos da América

FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
FDN	Fundo de Desenvolvimento Nórdico
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FPNU	Fundo de População das Nações Unidas
GANEMPLE	Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego
GMC	Grupo do Mercado Comum
GT-IPPDHM	Grupo de Trabalho do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
ISM	Instituto Social do Mercosul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NGLS	<i>Non-governmental Liaison Service</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPAQ	Organização para a Proibição de Armas Químicas
OSC	Organização da sociedade civil
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PMA	Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RAADH	Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
RAPIM	Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do Mercosul
REAF	Reunião Especializada de Agricultura Familiar

RECAM	Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul
RECM	Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul
RECYT	Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia
REJ	Reunião Especializada de Juventude
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social
RI	Relações Internacionais
RMMA	Reunião de Ministros de Meio Ambiente
RMAAM	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher
RME	Reunião de Ministros da Educação
RMS	Reunião de Ministros da Saúde
SACU	União Aduaneira da África Austral
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SICA	Sistema de Integração Centro-americana
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SISUR	Sistema de Informação sobre Institucionalidade de Direitos Humanos
UNASUL	União das nações Sul-americanas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA INTERNACIONAL	21
1.1 Movimentos sociais: fundamentos da participação social	25
1.2 Transnacionalismo: sistematização da participação social	32
1.3 Sociedade civil global: contextualização da participação social	44
2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS	56
2.1 Da Ágora Grega às Organizações Internacionais	56
2.2 Mecanismos de participação social nas organizações internacionais	64
2.3 Regionalismo e participação social	73
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REGIONALISMO NAS AMÉRICAS	77
3.1 Regionalismo nas Américas	77
3.2 Mecanismos de participação social no Mercosul	87
3.2.1 <i>O Conselho do Mercado Comum (CMC)</i>	88
3.2.2 <i>O Grupo do Mercado Comum (GMC)</i>	97
3.2.3 <i>A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)</i>	104
3.3 Adensamento em matéria de direitos humanos no Mercosul	107
4 INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL (IPPDH)	115
4.1 Institucionalização	115
4.2 Estrutura	126
4.3 Agenda (2009-2018)	129
4.4 Participação social	136
4.4.1 <i>Primeira consulta pública: participação social</i>	139
4.4.2 <i>Segunda consulta pública: memória, verdade, justiça e reparação</i>	141
4.4.3 <i>Terceira consulta pública: tráfico de pessoas</i>	142
4.4.4 <i>Quarta consulta pública: educação e cultura em direitos humanos</i>	143

4.4.5	<i>Quinta consulta pública: pessoas LGBTI</i>	145
4.4.6	<i>Sexta consulta pública: crianças e adolescentes</i>	145
4.5	Balanco da participação social no IPPDH e no Mercosul	146
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
	REFERÊNCIAS	158
	ANEXO A – Estudos publicados pelo IPPDH (2009-2018)	177
	ANEXO B – Instituições e organizações que cooperaram com o IPPDH (2010-2018)	180
	ANEXO C - Lista das organizações que participaram das consultas públicas do IPPDH (2015-2017)	182
	ANEXO D - Questões e respostas do questionário	190

INTRODUÇÃO

O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) é uma organização criada em 2009, com o objetivo de realizar um aprofundamento em matéria de direitos humanos nos Estados Partes e Estados Associados ao Mercosul. Desde então, o IPPDH tem assumido uma importante função de realizar estudos técnicos, investigações e pesquisas sobre os diversos temas que compõe a pauta dos direitos humanos no Cone Sul.

Com vistas a satisfazer um de seus objetivos, qual seja “oferecer um espaço permanente de reflexão e diálogo entre funcionários do poder público e organizações da sociedade civil sobre políticas públicas”, desde 2015, o IPPDH adotou uma ‘planificação estratégica participativa’. Tal ação estabeleceu dois mecanismos participativos aos atores não-estatais: os diálogos e as consultas públicas (MERCOSUL, 2009; IPPDH, 2015b). De 2015 até 2018, o IPPDH realizou um diálogo virtual e sete consultas públicas. Tendo em vista a amplitude e a importância adquirida pelas consultas públicas no arcabouço institucional do IPPDH, nos debruçamos a entender as nuances destas consultas públicas, sobretudo a questão da efetividade participativa, influência, as dificuldades de participação e as sugestões de aprimoramento da participação. Para isso, realizamos um levantamento das organizações da sociedade civil (OSC) que participaram das seis consultas públicas presentes nas memórias institucionais disponíveis no *website* do Instituto e lhe enviamos um questionário, em espanhol e em português, com quatro perguntas. Tal questionário foi enviado às 62 OSC. Apesar de obtermos um número pequeno de respostas (4), ainda assim, cremos que o conteúdo dessas respostas forneceram importantes contribuições para as discussões.

A questão participativa ganhou um importante espaço na agenda integracionista do Mercosul desde o princípio dos anos 2000, quando assuntos sociais e políticos assumiram estatura frente aos assuntos meramente econômicos e comerciais, que ditaram a agenda do Mercosul nos anos 1990. Serbin (2012a) caracteriza esta nova fase do regionalismo como um “retorno à política” e um “retorno do Estado” à frente das políticas sociais e de desenvolvimento. Alguns autores conceituam esse novo momento como ‘regionalismo pós-hegemônico’ (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; GRUGEL;

RIGGIROZZI, 2009; RIGGIROZZI, 2012) ou ‘regionalismo pós-liberal’ (SANAHUJA, 2010).

Essa nova fase do regionalismo marca a criação de inúmeras normativas, órgãos e instâncias para incorporar as novas questões. É convergente entre autores da literatura especializada que as mudanças da pauta integracionista se devem à emergência de governos de esquerda e centro-esquerda que entram em cena neste período no Cone Sul (MARTINS, 2014; NATERA, 2016; MARIANO, 2011; SERBIN, 2012a; RAMANZINI JÚNIOR, 2015).

O entendimento de participação social nesta Dissertação é convergente com o pensamento de Ruhlman (2015), que entende a participação como uma oportunidade formal de fazer parte do processo de operação de uma organização internacional. É importante ressaltar, que tal participação não inclui necessariamente o direito ao voto nas decisões. Sendo assim, a participação social é a atuação de organizações, grupos e indivíduos que não representam Estados nacionais. Em outras palavras, são todos os atores não-governamentais ou não-estatais.

Para além da questão participativa – assunto que percorre toda esta Dissertação – realizamos uma análise exploratória sobre a institucionalização, a estrutura e a agenda do IPPDH, entre os anos de 2009 e 2018. Por se tratar de uma pesquisa exploratória, não possuímos uma hipótese a ser testada. Apesar do Instituto possuir dez anos de existência, pudemos verificar que não existem estudos aprofundados que se debruçam a tratar especificamente do IPPDH. Dessa forma, esta Dissertação é uma contribuição para o *gap* identificado. Para além disso, esta Dissertação contribui para com o fomento de pesquisas sobre mecanismos participativos em organizações internacionais na área de Relações Internacionais, principalmente quanto ao desenvolvimento de futuras pesquisas.

Sendo assim, o nosso objetivo geral neste trabalho é realizar um estudo exploratório sobre o IPPDH. Já entre os objetivos específicos estão: (i) uma revisão bibliográfica sobre os atores não-estatais na política internacional; (ii) a realização de um mapeamento geral sobre mecanismos participativos em organizações e instituições internacionais; (iii) uma discussão sobre a nova agenda integracionista dos anos 2000 no Mercosul; (iv) a produção de um levantamento sobre mecanismos participativos em órgãos e instâncias do Mercosul.

Para a consecução de tais objetivos, utilizamos como metodologia a análise documental; a revisão bibliográfica da literatura especializada e questionários. Portanto, os métodos utilizados são principalmente qualitativos.

Este trabalho está dividido em quatro seções. No primeiro capítulo, realizamos uma revisão bibliográfica sobre a questão participativa e a emergência dos atores não-estatais na política internacional. Primeiramente, discorremos sobre como as teorias das Relações Internacionais gradativamente passaram a envolver os atores não-estatais enquanto objeto de estudo. Em seguida, organizamos a revisão bibliográfica em três frentes de literatura: sobre os movimentos sociais, sobre o transnacionalismo e sobre a sociedade civil global.

No segundo capítulo, realizamos um remonte histórico sobre a participação social, nos estudos de Ciência Política e Relações Internacionais. Posteriormente, realizamos um mapeamento mais abrangente sobre experiências participativas internacionais. Tal mapeamento, organizado em forma de tabela, listou o ano de criação da organização internacional, sua área geográfica, o ano de criação de mecanismos participativos e as formas de participação. Para fechar este capítulo, discorremos brevemente sobre os estudos de integração regional e o entrelaçamento com a questão participativa.

Quanto ao terceiro capítulo, nesse começamos explanando sobre o regionalismo nas Américas, tratando especificamente da abertura da agenda integracionista às questões políticas e sociais. Subsequentemente, realizamos um levantamento sobre mecanismos participativos nos principais órgãos e instâncias do Mercosul. Por fim, dissertamos sobre a implementação, no decorrer histórico, de instrumentos para proteger e promover a democracia no seio do Mercosul, bem como do desejo de incorporação da temática de direitos humanos à agenda integracionista, por meio da criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), em 2004. Além do contexto de criação da instituição, nos debruçamos rapidamente sobre a questão participativa.

No último capítulo, abordamos o IPPDH. Discorremos sobre o contexto de criação e institucionalização do Instituto, perfazendo todo o trajeto histórico, desde a intenção de concepção até o momento da decisão de formalização do IPPDH. Posteriormente, analisamos se o desejo de aprofundamento institucional em matéria de direitos humanos no Cone Sul – por meio da institucionalização do IPPDH – representaria uma forma de “disputa” geopolítica com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A partir da

análise verificamos que tal hipótese não se sustenta, dado que há um constante intercâmbio entre os dois sistemas. Seguidamente, discutimos sobre a estrutura e a agenda do IPPDH. No período pesquisado (2010-2018), verificamos uma proeminência da pauta dos direitos dos migrantes nos estudos, pesquisas e atividades realizados pelo Instituto. Também discorremos sobre a questão da participação social, realizando uma análise detida sobre a dinâmica das seis consultas públicas que contam com memórias institucionais disponíveis no *website* da organização. Por fim, realizamos um balanço sobre a participação social, no IPPDH e no Mercosul, sublinhando os avanços e desafios enfrentados em cada arena institucional.

1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Desde o surgimento do campo acadêmico em Relações Internacionais, por volta de 1917, o foco dos estudos privilegiou os Estados e suas interrelações. Como consequência, as teorias balizadoras do pensamento internacional até então – o realismo e o liberalismo – colocaram o Estado como figura central em suas análises.

A corrente realista – a mais influente no alvorecer da disciplina - tem como uma de suas premissas a centralidade dos Estados nas relações internacionais. Tal centralidade se justifica pela importância das decisões que estão imbuídas aos Estados-nação, como o poder de decretar a guerra e o poder de estabelecer quem são os amigos e inimigos nas relações internacionais. Com foco nas relações interestatais, o Realismo está preocupado com as capacidades materiais e militares que cada Estado possui, já que estas são determinantes na posição política que cada um ocupará no sistema internacional. Na concepção realista, os Estados são unidades políticas unitárias e racionais que vão sempre perseguir racionalmente interesses racionais nacionais.

Apesar da diversidade de correntes dentro do Realismo¹, Kenneth Waltz influenciou todas elas. As publicações “*Man, the State, and the War*” (1959) e “*Theory of International Politics*” (1979) são consideradas legados para a corrente realista, e para o campo das Relações Internacionais, em geral. Assim como a publicação de Morgenthau “*The Politics Among Nations*”, de 1948, esta última com estima particular para os realistas clássicos.

Da mesma forma, os liberais ou utópicos – como denominados inicialmente – colocavam os Estados como atores centrais nas relações internacionais. Na visão dessa corrente, os Estados são atores racionais que se orientam pelo auto interesse (HERZ; HOFFMAN, 2004). A publicação de Keohane e Nye “*Power and Interdependence*”, de 1977 se constituiu enquanto obra exemplar desta corrente.

¹ Entre essa diversidade, destacamos, o realismo clássico, realismo estrutural, realismo ofensivo, realismo defensivo e neorealismo. A suposição de que o sistema internacional é anárquico converge entre todas as correntes, mas o ponto discordante está nos incentivos que esse sistema oferece aos atores estatais. O realismo defensivo, por exemplo, acredita que o caráter anárquico do sistema internacional oferece incentivos para os Estados manterem seu *status quo* da balança de poder, desde que esta seja favorável. Já o realismo ofensivo, acredita que a estrutura anárquica do sistema internacional oferece incentivos para que os Estados busquem sempre maximizar seu poder e segurança. Sendo assim, o objetivo último dos Estados é a busca por hegemonia mundial, ou seja, pela ordem unipolar, já que somente nessa configuração poderiam estar livres de possíveis ameaças externas (LABS, 1997).

A centralidade do Estado como objeto de estudo das Relações Internacionais começa a sucumbir a partir de eventos da conjuntura internacional e da influência destes fatores na literatura da disciplina, nas décadas de 1960 e 1970. De um lado, a descolonização de países africanos; a luta por justiça social dos países do terceiro mundo, que provocou uma mudança qualitativa na agenda internacional; o surgimento de atores não-estatais transnacionais, provocaram uma tensão explicativa² nos pressupostos realistas e liberais. Diante de tal cenário, emerge nas Relações Internacionais, na década de 1970, um novo debate: o debate neo-neo, ou seja, a atualização das teorias concorrentes nas Relações Internacionais, o Neorealismo e o Institucionalismo Neoliberal.

O Neorealismo argumentava, em linhas gerais, que a ‘essência’ da política internacional continuava igual no pós-guerra, mesmo com a construção de instituições internacionais e com uma nova onda de democratização, e do otimismo que estas suscitaram. Segundo Waltz (2000), a crença na arbitragem das instituições e da zona de paz³ propiciadas pelas democracias seria uma falácia, porque até que todos os Estados se tornassem democráticos, a estrutura da política internacional permaneceria anárquica. Também se opondo à Teoria da Interdependência Complexa, o autor reconhece que tal fenômeno poderia trazer a paz ao sistema internacional ao aumentar os contatos entre os Estados. No entanto, este maior contato também multiplicaria as ocasiões para a ocorrência de conflitos que poderiam promover ressentimentos e, em última análise, guerra.

Mearsheimer (1995)⁴ também se opõe à visão otimista em torno da construção de instituições internacionais e de uma possível pacificação nas relações internacionais no pós-Guerra Fria. O autor pontua que, infelizmente, essa visão de que a guerra e o dilema da segurança estão desaparecendo do sistema internacional é errada, e cita como exemplo

² Tal tensão explicativa aos pressupostos realistas se referem à centralidade dos Estados e da distinção realista entre *high* e *low politics*.

³ Segundo Mearsheimer (1995), a afirmativa de que as grandes potências trabalham em conjunto para promover a paz mundial e a justiça nem sempre é verdadeira, na maioria das vezes, elas trabalham para maximizar seu próprio poder. As grandes potências não conseguem perseguir uma ordem pela paz porque há discordâncias quanto à aderência de uma fórmula comum para promover a paz e porque as grandes potências não sabem se seus esforços irão ser exitosos na promoção da paz mundial. Além disso, há o risco da trapaça e a consideração sobre ganhos relativos como fatores inibidores da cooperação.

⁴ Além de se contrapor ao Institucionalismo Neoliberal, Mearsheimer (1995) neste livro tenta convencer os leitores da relevância do Realismo ofensivo para a compreensão das relações internacionais. Em suma, o realismo ofensivo assume que o caráter anárquico do sistema internacional cria poderosos incentivos para os Estados buscarem oportunidades para ganhar poder à dispendio de outros Estados, sendo que o objetivo último destes é a hegemonia.

o fato de que a derrubada da União Soviética não fez com que os EUA retirassem suas tropas do Nordeste da Ásia e da Europa, já que outros rivais poderiam emergir.

Dessa forma, segundo Mearsheimer (1995) o jogo da política internacional ainda seria o mesmo: disputa entre as grandes potências para se tornarem hegemônicas num sistema internacional anárquico. O objetivo último dos Estados ainda é a busca pela sobrevivência, num cenário em que podem apenas contar os seus próprios recursos e potencialidades (autoajuda).

O Neorrealismo vê as instituições internacionais como sendo dirigidas pelos interesses nacionais, no caso, das grandes potências. Um exemplo disso é a construção da OTAN, vista como uma forma de manter a hegemonia norte-americana sobre a Europa no contexto da Guerra Fria. Segundo Waltz (2000), os efeitos que as instituições internacionais possuem diante das decisões nacionais dependem das capacidades e das intenções dos principais Estados que fundaram e sustentaram determinada instituição.

Em suma, o que os neorrealistas sustentam é que a dinâmica da política internacional continua a mesma no pós-guerra. O sistema internacional continua anárquico; o objetivo último dos Estados continua sendo sua sobrevivência, podendo contar apenas com seus próprios recursos (autoajuda); a balança de poder ainda é uma ferramenta amplamente utilizada pelos Estados; os Estados ainda são unidades políticas centrais nas análises.

De outro lado, o Institucionalismo Neoliberal, primeiro elaborado em “*Power and Interdependence*” (1977) de Keohane e Nye, inova ao trazer novas explicações para um cenário da política internacional que o Realismo já não conseguia explicar, qual seja, a emergência de novos atores não-estatais atuando no sistema internacional. Assim como pensado inicialmente, os autores dessa corrente salientam o livre comércio, a democracia e as instituições como mecanismos para a construção de uma paz duradoura nas relações internacionais. No entanto, nessa atualização teórica, a questão institucional ganha uma nova e importante tônica.

A teoria mais influente dentro dessa corrente é a da Interdependência Complexa, formulada por Keohane e Nye (1977). Nessa obra, os autores tentam descrever as mudanças no sistema internacional que estavam em voga na década de 1970. A interdependência complexa, segundo os autores, é um fenômeno de dependência mútua

que se exacerbou desde o fim da II Guerra Mundial, com um aumento das transações internacionais, sejam elas de fluxos de capitais, bens, mensagens ou pessoas.

A teoria da Interdependência Complexa possui três características principais. A primeira diz respeito à existência de múltiplos canais que começam a conectar as sociedades, tais como as redes de telecomunicações, organizações transnacionais, bancos e corporações multinacionais; as redes informais entre elites governamentais, assim como as redes formais. Esses canais, segundo os autores, podem ser resumidos como transnacionais, interestatais e transgovernamentais. A segunda característica se refere à mudança qualitativa da agenda política internacional, que a partir de então, passa a ser composta de múltiplas questões que extrapolam as questões militares e estratégicas. Além do mais, as questões desta agenda passam a não ser mais disposta hierarquicamente. A última característica concerne ao declínio do uso da força militar para a resolução de controvérsias entre os países. A força militar, segundo os autores, é irrelevante para resolver controvérsias de ordem econômica dentro de um bloco regional, ainda que possa ser relevante para dirimir controvérsias em relação a um bloco rival.

Como contraposição às afirmativas neorrealistas, Keohane e Nye (1977) argumentam que as afirmativas realistas se tornaram inadequadas para se analisar as políticas de interdependência do pós-guerra. Na mesma linha, Keohane (2009) também argumenta que nem o conceito de interdependência complexa, nem os pressupostos realistas seriam capazes de explicar totalmente o que se desdobra no cenário da política internacional. Keohane e Nye (1977) ressaltam que o conceito de interdependência complexa é um tipo ideal weberiano. Eles não limitam tal termo a situações de benefício mútuo. Ao contrário, a perspectiva adotada por eles implica que os relacionamentos interdependentes irão sempre envolver custos:

We do not argue, however, that complex interdependence faithfully reflects world political reality. Quite the contrary: both it and the realist portrait are ideal types. Most situations will fall somewhere between these two extremes. Sometimes, realist assumptions will be accurate, or largely accurate, but frequently complex interdependence will provide a better portrayal of reality (KEOHANE; NYE, 1977, p. 20).

O surgimento e crescimento exponencial dos atores não-estatais transnacionais, a partir da década de 1970, fizeram com que estudiosos se debruçassem sob este

fenômeno, nas Ciências Sociais e nas Relações Internacionais. Destacamos aqui três correntes teóricas, que ora convergem ora se distanciam a respeito dos atores não-estatais: a literatura sobre os movimentos sociais; a literatura sobre o transnacionalismo e a literatura sobre a constituição de uma sociedade civil global.

As literaturas sobre transnacionalismo e sobre a sociedade civil global surgem como corpos teóricos independentes do subcampo de movimentos sociais, nas Ciências Sociais. Segundo Della Porta e Tarrow (2005), isso se deve pelo fato da literatura sobre movimentos sociais se focar, inicialmente, apenas nas mobilizações nacionais dentro de um contexto de mundo globalizado, sendo que poucos pesquisadores focavam suas análises para além do Estado-nação. A partir do despontamento independente destas duas correntes teóricas, os pesquisadores começaram a se envolverem em estudos de Relações Internacionais, Política Comparada e Direito.

1.1 **Movimentos sociais: fundamentos da participação social**

Nas Ciências Sociais, a explicação dos movimentos sociais abrange desde fatores psicológicos que impulsionam a ação até uma perspectiva marxista que ressalta o papel das lutas de classes. De toda forma, segundo Delgado (2006), os estudos permanecem circunscritos ao Estado nacional, não considerando uma possível interação entre os âmbitos interno e o externo. É somente a partir das décadas de 1960/1970, com o ativismo transnacional, que esse cenário começa a se alterar. Há nesse momento mudanças nas formas de organização e atuação dos movimentos sociais, o surgimento de novas questões ou temas, como a proteção ao meio ambiente, direitos das mulheres, por exemplo. Dentro desse contexto, surgem os novos movimentos sociais, termo cunhado pela Sociologia alemã.

A literatura sobre os movimentos sociais antigos está assentada principalmente sob as divisões de classes clássica, baseada na divisão do trabalho. De outro lado, nos novos movimentos sociais, outras questões para além da classe entram na pauta, como as questões de gênero, étnicas, ambientais, de estilo de vida, entre outros. Dessa forma, os autores que estudam os ‘novos movimentos sociais’ salientam o caráter cultural e social destes, opostos ao caráter meramente político dos antigos movimentos sociais. Além do mais, de acordo com essa literatura, os novos movimentos sociais são apoiados

esmagadoramente pela classe média, constituída por estudantes e servidores públicos, o que os diferencia dos antigos movimentos sociais, pautados principalmente pela classe operária (SHAW, 1994).

Segundo Tarrow (2005), é durante a década de 1970 que os estudos sobre movimentos sociais ganharam novo fôlego. A partir deste momento, tais estudos começam a se opor à abordagem do comportamento coletivo, que argumenta que os movimentos sociais seriam resultantes da “política anormal”. Em contraposição a esse pensamento, os pesquisadores dos movimentos sociais começaram a dedicar atenção a ‘normalidade’ dos protestos, e sua conexão com os recursos e as oportunidades políticas.

Essa literatura, cunhada como Abordagem do Processo Político, é uma literatura advinda dos estudos sobre movimentos sociais, que foi adaptada para as Relações Internacionais (BUDINI, 2015). Tal teoria é desenvolvida principalmente por Tarrow (2005) e Della Porta e Tarrow (2005), a partir dos conceitos de ‘estruturas de oportunidades políticas’. Além disso, outros conceitos influentes que foram desenvolvidos são: ‘repertórios de disputa’ (*contention*), desenvolvido a partir dos trabalhos de McAdam *et al.* (2004); ‘*networks* da ação coletiva’ desenvolvido por Keck e Sikkink⁵ (1998).

Entrando, propriamente na abordagem do processo político ou das oportunidades políticas, Tarrow (2005) começa seu livro argumentando que os trabalhos de Keohane e Nye foram pioneiros nas Relações Internacionais, ao dedicarem atenção ao fenômeno das relações transnacionais. No entanto, o autor aponta duas limitações do primeiro trabalho dos autores, *Power and Interdependence*, de 1977, qual seja, a ênfase nas relações transnacionais organizadas em um eixo horizontal, concentrada nas corporações multinacionais.

De outro lado, o autor tece críticas tenazes à corrente Construtivista, que se desenvolve a partir das obras exemplares de Nicholas Onuf “*International Relations in a Constructed World*”, de 1998 e Alexander Wendt “*Social Theory of International Politics*”, de 1999. Em resumo, o Construtivismo enfatiza o papel que as ideias, as identidades, as normas e a cultura desempenham na formação da política internacional. Para a corrente, a política internacional precisa necessariamente ser entendida a partir de

⁵ Algumas literaturas se sobrepõem, dessa forma, com o objetivo de tornar mais inteligível a explicação, elas serão discutidas em apenas uma das três correntes teóricas aqui dispostas.

interações sociais mais amplas. Segundo Tarrow (2005), tal corrente é ainda mais fraca que o Institucionalismo Neoliberal em especificar os tipos de grupos e a variedade de ações coletivas transnacionais. É a partir deste *gap* identificado, que o autor acredita ser relevante o trato das contribuições da teoria dos movimentos sociais para as Relações Internacionais.

A partir disso, com o objetivo de entender as nuances que envolvem a emergência do ativismo transnacional nos movimentos sociais, bem como dos mecanismos que ligam o local e o global, Tarrow (2005) desenvolve o conceito de ‘internacionalismo’. De acordo com a teoria proposta pelo autor, tal conceito significa uma estrutura triangular - de relações entre os Estados, os atores não-estatais e as instituições internacionais - e as oportunidades que esta estrutura produz para os atores se engajarem na ação política coletiva.

Gráfico 1 - Conceito de Internacionalismo complexo de Tarrow (2005)



Fonte: elaboração própria, a partir do conceito desenvolvido por Tarrow (2005).

De acordo com Tarrow (2005), o internacionalismo é uma estrutura⁶ de ameaças e de oportunidades por meio do qual o novo ativismo transnacional emergiu. Na visão do

⁶ O eixo horizontal do internacionalismo é formado por densas redes intergovernamentais e laços transnacionais; enquanto o eixo vertical consiste de um extraordinário crescimento das instituições, tratados e regimes internacionais que providenciam a estrutura pela qual a troca econômica global é organizada (TARROW, 2005).

autor, a disputa política transnacional é mobilizada a partir da estrutura triangular de oportunidades, recursos e ameaças:

This structure provides the opportunity space within which efforts to control globalization, advance human rights, reverse environmental threats, dislodge dictatorships, and, most recently, oppose resurgent militarism are made (TARROW, 2005, p. 203).

Posteriormente, Della Porta e Tarrow (2005) desenvolvem conceito semelhante a este, designado de ‘internacionalismo complexo’, que compreende a estrutura mutável do sistema internacional como oferta de oportunidades, recursos e ameaças para os ativistas formarem coalizações e movimentos transnacionais.

Della Porta e Tarrow (2005) buscam entender as contínuas mudanças nos movimentos sociais, sua atuação ao nível transnacional, bem como o conjunto de oportunidades e restrições políticas que decorrem da interação dessas estruturas. A partir da descrição de um cenário de descentralização política ocorrido após a II Guerra Mundial e dos novos desafios aos Estados⁷ (como o terrorismo, a ampla insatisfação com as formas tradicionais da política, as novas formas de internacionalização e globalização que conectam os cidadãos e reduz o controle estatal sob os mesmos), os autores questionam como os movimentos sociais estariam reagindo a tais mudanças em termos de seus formatos organizacionais, suas estruturas de ação coletiva, suas identidades e seus repertórios de ações.

É a partir deste questionamento que os autores sistematizam sobre três processos de transnacionalização identificados nos movimentos sociais. O primeiro deles, o processo de difusão, se refere à propagação de ideias, práticas e estruturas de um Estado para o outro. O segundo processo descrito pelos autores é o de internalização⁸. Tal processo se refere a campanhas de ações locais ou nacionais, não-estatais construídas em

⁷ Apesar deste cenário de descentralização política, os autores deixam claro que o poder dos Estados não desapareceu (DELLA PORTA; TARROW, 2005).

⁸ Tal conceito é exemplificado a partir da luta política dos coreanos no Japão, que lutavam por direitos políticos, civis, sociais e econômicos diante do governo japonês. O governo demorou a reconhecer tais reivindicações, no entanto, a inserção do país na sociedade mundial ofereceu uma maior oportunidade de pressão dos ativistas. A ratificação de dois acordos internacionais de direitos humanos na ONU propiciou que os ativistas coreanos enxergassem suas causas como questões de direitos universais (TSUTSUI; SHIN, 2008 apud TARROW, 2009).

torno de questões externas, sendo que a maior parte destas ações dos movimentos sociais acontecem em reação às medidas adotadas pelas instituições internacionais. Em suma, é a ideia de que normas e regras internacionais estão sendo inseridas na política doméstica. O terceiro, o processo de externalização diz respeito aos protestos realizados pelos movimentos sociais com o intuito de exercer pressão sobre organizações internacionais e órgãos supranacionais (DELLA PORTA; TARROW, 2005). Em resumo, tal processo diz respeito ao uso das oportunidades políticas proporcionadas pelas instituições, regimes ou tratados internacionais (TARROW, 2009).

Segundo Della Porta e Tarrow (2005), estas três formas de transnacionalização representam uma parcela importante do que os autores designam como ‘movimentos sociais globais’. Tais movimentos têm aumentado em escala e escopo nas últimas décadas, no entanto, na linha de argumentação dos autores, eles não representam as mudanças mais drásticas no mundo da disputa política. A mudança mais significativa é conceituada pelos autores como ‘ação coletiva transnacional’, que são campanhas internacionais coordenadas por parte de redes de ativistas contra atores internacionais, Estados ou instituições internacionais.

Segundo os autores, desde a década de 1980, três tipos de mudanças no cenário internacional ajudaram a produzir transnacionalização da ação coletiva. A primeira delas seria o colapso do bloco soviético, que fomentou o surgimento de atores não-estatais; a segunda seria o desenvolvimento das comunicações eletrônicas e a facilidade das viagens internacionais; o último aspecto decorre do crescimento do poder das corporações transnacionais, das instituições e tratados internacionais. Porém, os autores argumentam que tais fatores não são suficientes para produzir uma transnacionalização da ação coletiva. Mudanças de ordem cognitivas e relacionais também são importantes. As mudanças cognitivas se referem ao caráter crítico, reflexivo dos movimentos sociais. Dessa forma, por exemplo, táticas e estruturas que obtêm êxito em mais de um lugar são institucionalizadas. Já as mudanças relacionais dizem respeito às mudanças ocasionadas pelas relações estabelecidas entre os governos e os movimentos. Dado que os movimentos sociais não agem no vácuo, as maiores influências no comportamento e as táticas escolhidas por tais movimentos são baseadas no comportamento e nas táticas dos governos que esses movimentos desafiam (DELLA PORTA; TARROW, 2005).

Outra questão relevante diz respeito às fontes de poder dos movimentos sociais transnacionais. Shaw (1994) argumenta que os movimentos sociais são formados

principalmente a partir de sociedade civis nacionais. Dessa forma, de acordo com o argumento do autor, o poder político dos novos movimentos sociais deriva da mobilização cultural que propiciam, alterando crenças e estilos de vida. A força cultural dos movimentos sociais deriva, em parte, da sua localização fora das estruturas formais de partidos e parlamentos. No entanto, isso também se constitui fraqueza, quando se busca ‘negociações’ com o Estado. Dado que os movimentos sociais possuem um impacto maior sobre as organizações da sociedade civil do que sobre a estrutura política formal, como os movimentos sociais influenciam as relações interestatais para alcançar seus objetivos?

De acordo com Shaw (1994), para que os movimentos sociais exerçam influência sobre as relações interestatais, eles precisam ir além de sua base nacional. Para ilustrar, o autor se utiliza do movimento feminista. O movimento feminista é difusamente focado, orientado para a nova política da vida diária, oposta à política formal; contribui para uma nova política global na sociedade civil, possuindo relativamente limitadas conexões diretas com a política interestatal:

For these reasons, the influence of women’s movements on interstate politics has been largely, but not wholly, indirect, insofar as the social and cultural influence of the movements has achieved an impact on national politics and hence filtered through into international policy debate on social issues (SHAW, 1994, p. 660).

Em suma, Shaw (1994) argumenta que os novos movimentos sociais emergem das contradições internas da sociedade civil e dos relacionamentos da sociedade civil com os Estados. Portanto, os movimentos sociais devem ser entendidos dentro de um contexto amplo da sociedade civil, visto que eles dependem dos partidos políticos, da mídia, da sociedade civil para que alcancem seus objetivos. Na avaliação do autor, para as teorias de Relações Internacionais realizarem uma avaliação satisfatória dos movimentos sociais, seria preciso compreender melhor a sociedade civil em geral.

Uma importante obra para o entendimento dos movimentos sociais é “*Social Movements 1768-2004*”, de Charles Tilly, publicado em 2004. Neste livro, o autor traça uma linha histórica sobre os movimentos sociais. Segundo o autor, o desenvolvimento dos movimentos remonta ao Ocidente após 1750, emergindo a partir da síntese de três elementos. O primeiro está ligado ao esforço público organizado de realizar reivindicações coletivas (campanhas); o segundo elemento é a combinação de distintas

formas de ação política, como a criação de associações e coalizações, os encontros públicos, os protestos, a panfletagem, o que o autor designa como o repertório dos movimentos sociais; o terceiro elemento são as representações públicas dos participantes por meio do comprometimento, valor, unidade e números (*W.U.N.C display*).

Outra obra clássica nesta área é o trabalho de McAdam; Tarrow e Tilly (2004). Neste livro, é desenvolvido o conceito de ‘*contentious politics*’⁹ ou ‘política da contenção, do conflito’. Em suma, este conceito se refere à luta política coletiva:

episodic, public, collective interaction among makers of claims and their objects when (a) at least one government is a claimant, an object of claims, or a party to the claims and (b) the claims would, if realized, affect the interests of at least one of the claimants (p. 05).

O objetivo dos autores nesta obra é identificar as similaridades e diferenças, caminhos e trajetórias entre uma ampla gama de política contenciosa: revoluções, greves, guerras, movimentos sociais, mobilizações étnicas, democratização, nacionalismo. No argumento dos teóricos, nos anos recentes, muitos pesquisadores fizeram substancial avanço em descrever e explicar cada uma dessas formas de luta política. No entanto, eles têm dedicado pouca atenção à descoberta de outros pares pesquisadores. Por exemplo, estudantes que estudam greves, raramente recorrem à literatura sobre mobilização étnica. Dessa forma, os autores abrem o campo para novas investigações vindouras (MCADAM *et al.*, 2004).

Como podemos visualizar, a literatura sobre movimentos sociais, nas Ciências Sociais, pode ser considerada o “berço” das inúmeras teorias e conceitos que vão se desenvolver posteriormente nos subcampos do transnacionalismo e sobre a sociedade civil global. Inicialmente, os estudos sobre movimentos sociais estavam circunscritos apenas aos Estados nacionais, não analisando a interação entre o interno e o externo. Tal configuração se altera a partir dos anos 1960/1970, momento no qual o ativismo transnacional ganha força. Dessa forma, para além de uma expansão quantitativa na

⁹ Os autores também dividem este conceito em duas subcategorias: *contained contention* e *transgressive contention*. A primeira diz respeito a casos de conflito político onde todas as partes são atores já estabelecidos e que empregam meios já estabelecidos de fazer reivindicações. A segunda subcategoria é quando ao menos algumas das partes do conflito político são identificados recentemente como atores políticos e ao menos algumas dessas partes empregam ação coletiva inovadora.

análise, visto que agora se começa a considerar as nuances externas, há uma expansão qualitativa, já que novos temas entram na pauta política, o que a literatura designa de ‘novos movimentos sociais’. A teoria cunhada como Abordagem do Processo Político ou das Oportunidades Políticas, desenvolvidas a partir dos trabalhos de Tarrow (2005) e Della Porta e Tarrow (2005), é a mais influente dentro desta literatura. Com o objetivo de entender todos os pormenores do emergente ativismo transnacional, os autores desenvolvem importantes conceitos, como ‘internacionalismo’, ‘internacionalismo complexo’ e ‘movimentos sociais globais’. Outro importante conceito para o entendimento dos movimentos sociais deriva da obra clássica de McAdam, Tarrow e Tilly (2004) ‘política da contenção ou do conflito’.

Em suma, a literatura sobre movimentos sociais, inicialmente desenvolvida nas Ciências Sociais, pode ser considerada a principal responsável pelo adensamento teórico que se desenvolve posteriormente nas Relações Internacionais quando o assunto se refere aos atores não-estatais. Tal literatura trouxe importantes *insights*, conceitos e metodologias para o trato do fenômeno transnacionalista.

1.2 **Transnacionalismo: sistematização da participação social**

A literatura transnacionalista, impulsionada a partir do trabalho pioneiro de Keohane e Nye (1977), abriu um novo campo de estudos nas Relações Internacionais, debruçando-se em discutir o significado, alcance, formas de atuação e organização de grupos e redes transnacionais. Desde então, uma vasta bibliografia discorre sobre o aumento das atividades transnacionais de inúmeras organizações da sociedade civil, de redes de *advocacy*, de movimentos sociais transnacionais, de comunidades epistêmicas, de normas internacionais, da governança global (KARNS; MINGST, 2010; TEIXEIRA, 2001; RODRIGUES; MACIEL, 2014; BUDINI, 2015; LEMKE, 2006; OLIVEIRA, 2016; TOWNS; RUMELILI, 2017; LÖBLOVÁ, 2017; BACHE; FLINDERS, 2004; ROSENAU, 2004; BÜLOW, 2010; COLÁS, 2002).

Apesar do trabalho de Keohane e Nye (1977) ser pioneiro na abertura deste campo de pesquisa, críticas foram tecidas a respeito da concentração dos estudos sobre

corporações multinacionais, dentro da tradição da economia política internacional, deixando de lado, por exemplo, a discussão sobre a atuação das organizações não-governamentais internacionais (DELLA PORTA; TARROW, 2005); além disso, críticos pontuaram o fato dos autores não terem discorrido sobre a função dos atores não-estatais domésticos na política internacional (TARROW, 2005). De acordo com Budini (2015), a agenda de pesquisa desse período pouco avançou porque se estabeleceu uma dicotomia entre abordagens estatocêntricas e aquelas focadas na sociedade.

O avanço desta área de pesquisa somente foi retomado na década de 1990, quando a maioria dos estudos passaram a tentar compreender as relações entre os próprios atores não-estatais e os governos (BUDINI, 2015). Risse-Kappen (1995); Sikkink (1993) e Keck e Sikkink (1998) ajudaram a ‘reabrir’ tal campo de estudos, localizando seus trabalhos na onda de pesquisas Construtivistas.

Risse-Kapen (1995) argumenta que “ninguém duvida” da existência das relações transnacionais. No entanto, faltava à época, uma melhor conceituação e entendimento sobre o impacto das relações transnacionais nas políticas nacionais e nas relações internacionais¹⁰. A principal problemática desenvolvida nesta obra é a seguinte: sob que circunstâncias, domésticas e internacionais, os atores e coalizões transnacionais, que tentam mudar os resultados políticos em uma determinada área, obtêm êxito ou falham na consecução de seus objetivos?

O autor argumenta que o impacto dos atores e coalizões transnacionais nas políticas estatais varia de acordo com duas condições. A primeira está relacionada com as diferenças nas estruturas domésticas, ou seja, nos arranjos normativos e organizacionais que formam o Estado, a estrutura social e a ligação desses dois no plano governamental. Quanto mais o Estado domina a estrutura doméstica, mais difícil será para os atores transnacionais ‘penetrarem’ esta estrutura e perseguir seus objetivos de mudança política. Da mesma forma, quanto mais fragmentado for o Estado e melhor organizada a sociedade civil, mais fácil será o acesso para os atores transnacionais. A segunda diz respeito aos graus de institucionalização internacional, ou seja, a extensão pela qual uma

¹⁰ Segundo o autor, o conceito inicial de relações transnacionais foi mal definido, visto que definia tal conceito como sendo “tudo no mundo político exceto as relações entre Estados”. Este livro não trata as relações transnacionais como “abrangendo tudo”, ao invés disso se foca no impacto político das relações transnacionais mantidas por atores ou grupos de atores identificáveis, ligando ao menos duas sociedades ou subunidades de governos nacionais (RISSE-KAPEN, 1995).

área política é regulada por acordos bilaterais, regimes multilaterais e organizações internacionais (RISSE-KAPEN, 1995).

De outro lado, Keck e Sikkink (1998) discorrem sobre as redes transnacionais de *advocacy*¹¹, o significado de sua atuação; como elas emergem; sob quais condições elas conseguem ser efetivas. Segundo elas, a partir do final do século XX, as relações do mundo político são ditadas principalmente pelo relacionamento entre os Estados, muitos atores não-estatais e organizações internacionais. Essas interações são estruturadas em torno de redes. Essas redes são formadas por atores econômicos, firmas, cientistas, ativistas. As ‘redes transnacionais de *advocacy*’¹², apesar de possuírem diferenças a depender da questão tratada - gênero, ambiental, direitos humanos, entre outros – compartilham algumas semelhanças, como a centralidade dos valores e princípios; a crença de que os indivíduos fazem a diferença; o uso criativo da informação e a utilização de estratégias políticas sofisticadas em suas campanhas:

A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services. Such networks are most prevalent in issue areas characterized by high value content and informational uncertainty. At the core of the relationship is information exchange. What is novel in these networks is the ability of nontraditional international actors to mobilize information strategically to help create new issues and categories and to persuade, pressure, and gain leverage over much more powerful organizations and governments. Activists in networks try not only to influence policy outcomes, but to transform the terms and nature of the debate (KECK; SIKKINK, 1998).

Em relação aos objetivos e formas de atuação das redes transnacionais de *advocacy*, as autoras salientam que o principal objetivo destas é a alteração do

¹¹ Segundo as autoras, as redes de advocacia não são novas. Exemplos podem ser encontrados no século XIX, na campanha pela abolição da escravidão. No entanto, o número, tamanho, profissionalismo, velocidade, densidade e complexidade das ligações internacionais se intensificaram exponencialmente nas últimas três décadas (KECK; SIKKINK, 1998).

¹² As autoras utilizam o conceito de rede a partir da Sociologia, e o aplicam para a compreensão do fenômeno transnacional. As autoras se baseiam nas tradições sociológicas que se focam nas interações complexas entre os atores, na construção intersubjetiva das estruturas de significado e na negociação e maleabilidade das identidades e interesses. Dessa forma, para tratar das interações transnacionais, as autoras utilizam abordagens que se focam simultaneamente na estrutura e no ator. Tal abordagem é semelhante aos que os sociólogos chamam de “*grounded theory*”, que é a tentativa sistemática de especificar como *insights* teóricos são gerados através de pesquisa qualitativa (KECK; SIKKINK, 1998).

comportamento dos Estados e das organizações internacionais. Estas redes estruturam questões para as tornarem compreensíveis ao seu público alvo, com vistas a atrair a atenção internacional e encorajar que ações sejam tomadas para a alteração do *status quo*. As redes trazem novas ideias, normas e discursos para o debate político. Os principais atores nas redes de advocacia podem incluir: organizações de advocacia e organizações de pesquisa não-governamentais domésticas e internacionais; movimentos sociais locais; fundações; a mídia; igrejas; organizações de consumidores, sindicatos e intelectuais; organizações intergovernamentais internacionais e regionais; executivo e legislativo. Pesquisas iniciais sugerem que as ONGs desempenham uma função central nas redes de advocacia, geralmente iniciando ações e pressionando os atores mais poderosos a tomarem posições (KECK; SIKKINK, 1998).

Aplicado à área de direitos humanos, Risse e Sikkink (2011) salientam a importância desempenhada pelas redes de atores domésticos e transnacionais na difusão de normas internacionais. Tais redes são importantes por três motivos: elas colocam os Estados transgressores de normas em direitos humanos na agenda internacional, provocando uma conscientização moral; legitimam as reivindicações de grupos domésticos opositoristas contra os governos transgressores de normas e de forma parcial protegem a integridade física destes grupos opositoristas contra a repressão do governo; desafiam aos governos que violam as normas internacionais, criando uma estrutura transnacional que pressiona estes governos.

Tratando especificamente da metodologia de estudos sobre o transnacionalismo, Colás (2002)¹³ argumenta que esta literatura possui algumas debilidades analíticas e normativas. Entre estas debilidades, o autor cita a natureza descritiva dos estudos; a falta de uma teoria da agência social, visto que no argumento do autor, não haveria na literatura transnacionalista, um esforço para distinguir entre diferentes tipos de agência, nem em situá-las em adequados contextos históricos e sociológicos. Também faltaria nos estudos transnacionalistas, uma noção clara acerca de sociedade. A partir dessas críticas, o autor argumenta que o conceito de ‘sociedade civil internacional’ serve como uma ferramenta analítica para o estudo da agência política internacional e seus impactos nas relações internacionais.

¹³ Neste livro o autor salienta a relevância da agência política e social de atores coletivos não-estatais, voluntários nas relações internacionais (Colás, 2002).

Outra frente de pesquisadores que se debruça sobre as relações transnacionais, realiza investigações em torno da emergência da ‘governança global’, buscando compreender seus sentidos, significados e a emergência desse fenômeno na política internacional. Com vistas a entender este fenômeno emergente, Bache e Flinders (2004) desenvolvem nesta obra o conceito de governança multinível. Esta resultaria do aumento da interdependência econômica, do crescimento dos grupos de advocacia, de corporações, sociedades profissionais. A governança multinível é caracterizada como um sistema de contínua negociação, na qual o poder dos governos centrais gradativamente se dispersa por instituições supranacionais (acima) e por governos regionais e locais (abaixo), fenômeno observado com maior força principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990. Esse aumento da interdependência não leva somente à dispersão da autoridade central verticalmente, mas também horizontalmente, com a ascensão de atores não governamentais que se constituem cada vez mais como grupos de pressão política e competem na formulação e legitimação de políticas.

Na mesma linha de pensamento, Rosenau (2004) vê as relações mundiais atuais como constituídas por um sistema bifurcado, formado de um lado, pelo sistema de Estados nacionais e por outro, por um sistema multicêntrico de coletividades, que emergiram ora como fonte rival de autoridade ao Estado central, ora como entidade cooperadora, mas que sempre interage com o sistema de Estados. Diante da complexidade política do mundo contemporâneo, as inúmeras demandas sociais que emergem acabam não sendo contempladas no *policy-making* dos Estados nacionais, abrindo um *gap* para que uma governança multinível seja requerida. Segundo Rosenau (2004), as demandas sociais no mundo moderno são qualitativas para o governo e quantitativa e qualitativa para a governança, visto que no mundo todo, as pessoas estão inquietas e infelizes com seus governos, geralmente alienadas sobre a efetividade e integridade dos procedimentos através do qual os governos estruturam e implementam suas políticas.

Rosenau (2004) lista algumas “fortes” demandas sociais que requerem uma governança¹⁴. Entre estas, uma é essencialmente normativa: nós vivemos em um mundo caótico, muitas pessoas sobrevivem na ou abaixo da linha da pobreza; há muita divisão, violência, poluição, desabastecimento de água. Há pouca governança eficaz capaz de

¹⁴ Segundo o autor, governança consiste de sistemas de regras que executa ou implementa funções sociais ou processos em uma variedade de maneiras em diferentes tempos e espaços por uma ampla variedade de organizações (ROSENAU, 2004).

melhorar e resolver esses inúmeros problemas da agenda mundial. Outra fonte das demandas para a governança resulta do choque entre forças contraditórias entre globalização, centralização e integração, de um lado, e localização, descentralização e fragmentação, de outro lado, o que o autor designa como *'fragmentation'*. Outra fonte das demandas por mais governança deriva das mutáveis capacidades dos Estados, visto que eles têm sido cada vez mais incapazes de controlar o fluxo de bens, dinheiro, as drogas, as ideias, a poluição e o crime entre suas fronteiras. Outra razão para as demandas por governança deriva da alta interdependência e complexidade que emergiram a partir das novas tecnologias.

A principal consequência das incessantes demandas por governança é a vasta desagregação da autoridade central. Segundo o autor, o conceito de governança multinível não permite uma análise completa da complexidade do mundo político contemporâneo. Tal escopo não abrange a diversa variedade de esferas de autoridade que estão espalhadas mundo afora. Dessa forma, o autor cria uma tipologia de seis níveis de governança. O foco da tipologia do autor está concentrado nas estruturas e processos que sustentam os fluxos de autoridade. Segundo o autor, diferentes níveis de governos e diferentes tipos de questões têm sido trabalhados como esquemas tipológicos, mas elas têm sido somente ampliadas no contexto dos Estados. Dessa forma, para contemplar os diversos fluxos de autoridade que permeiam a governança mundial, Rosenau (2004), elabora sua tipologia dos seis níveis:

Gráfico 2 – Tipologia dos seis níveis de governança transnacional de Rosenau (2004)

Processos			
Unidirecional (vertical ou horizontal)		Multidirecional (vertical ou horizontal)	
E	Formal	Governança top-down	Governança de rede
		(Governos, multinacionais, organizações intergovernamentais)	(Governos, organizações intergovernamentais, ONGs e ONGs internacionais)
S			
T			

R U T U R A S	Informal	Governança <i>bottom-up</i> (Público em massa, ONGs, organizações intergovernamentais)	Governança <i>side-by-side</i> (ONGs e ONGs internacionais, governos)
	Formal e informal	Governança de mercado (Governos, organizações intergovernamentais, elites, mercados, público em massa, multinacionais)	Governança <i>mobius-web</i> (Governos, elites, público em massa, multinacionais, organizações intergovernamentais, ONGs e ONGs internacionais)

Fonte: elaboração própria, a partir da tipologia dos seis níveis de governança transnacional de Rosenau (2004).

A governança *network*, *side-by-side* e *mobius-web* refletem os processos complexos de *feedback* não-lineares que acompanham o advento da fragmentação. De outro lado, há formas mais diretas que são menos complexas, lineares e familiares fontes de governança: *bottom-up*; *top-down*; governança de mercado. Essas três últimas formas de governança são marcadas por processos que fluem em somente uma direção. Já a governança por rede envolve barganha entre iguais, coletividades organizadas formalmente, entre governos, alianças de negócios ou entre ONGs e ONGs internacionais. Tal governança deriva de preocupações compartilhadas em torno de um problema. A governança *side-by-side*, não surge através de pressões, deliberações ou negociações, ao contrário, tal governança surge da cooperação entre elites não-governamentais transnacionais e funcionários do Estado. Já a governança *mobius-web* surge de interações em rede entre níveis de agregação entre multinacionais, ONGs internacionais, ONGs, organizações intergovernamentais, Estados, elites e público de massa. Nessa governança, as interações são tão diversas que formam uma estrutura híbrida no qual a dinâmica da governança se transforma de sobreposta para formar uma só. Segundo o autor:

The existence of six discernible and meaningful forms of transnational governance speaks to the continuing expansion of complexity in the evolving fragnegrative epoch. If the statics of continuity rather than the dynamics of transformation prevailed today, it would be unnecessary to enlarge our analytic antennae beyond the long-standing conceptions in which the boundaries between domestic and foreign affairs are firmly in place and top-down and bottom-up governance serve as the prime means

for framing and implementing policies both at home and abroad. As stressed throughout, however, such conceptions are no longer sufficient. More often than not, the global stage is witness to situations unfolding in ways that call for supplementing linear models with models rooted in non-linear feedback and network processes (ROSENAU, p. 44, 2004).

Tanto Rosenau (2004), quanto Bache e Flinders (2004) não concordam com as teses de ‘morte’ ou desintegração do poder dos Estados nacionais. Dessa forma, na visão destes autores, os Estados ainda continuam como atores centrais na esfera mundial – ainda que não mais os únicos - sendo capazes, em certa medida, de controlar o curso dos eventos e ações que se desdobram no cenário político internacional.

Karns e Mingst (2010) definem a governança global como uma ‘coleção multinível’ de atividades relacionadas à governança, regras e mecanismos, formais e informais, público e privada. Os assuntos do qual fazem parte a governança global são arranjos e atividades cooperativas de resoluções de problemas que os Estados e outros atores lidam. Nesta obra, as autoras descrevem de forma pormenorizada os atores que fazem parte da governança global. Entre estes estão os Estados, as organizações intergovernamentais, as ONGs, especialistas e comunidades epistêmicas, corporações multinacionais, jurisdições locais e subnacionais, redes de atores transnacionais e transgovernamentais e o que as autoras chamam de “*multistakeholders*”, que incluem especialistas, organizações intergovernamentais, corporações, associações profissionais, ONGs e governos. Nesse último tipo de governança, os atores trabalham em conjunto para alcançar os objetivos almejados.

Outro grupo de pesquisadores salienta o aumento da participação de atores não-estatais, como por exemplo, ONGs, em organizações, conferências e seminários internacionais (TEIXEIRA, 2001; LEMKE, 2006); em organizações internacionais regionais (RODRIGUES; MACIEL, 2014; BUDINI, 2015). Lemke (2006), ao estudar a ONGI *Human Rights Watch*, argumenta que nas últimas décadas, as organizações não-governamentais internacionais passaram a protagonizar um papel importante no cenário internacional; seja como incentivadoras e organizadoras de uma nova agenda de política internacional, seja como entidades do poder organizado da sociedade civil com interesses e políticas próprias.

Em outra aplicação empírica, Rodrigues e Maciel (2014) realizaram uma investigação sobre a participação de atores não-estatais em organizações internacionais

regionais na América Latina e Caribe, pesquisando como se dá esta participação na OEA, no BID, na CELAC, UNASUL, CARICOM, SICA e Mercosul. Segundo os autores, apesar de todo avanço no processo de democratização na América Latina, ainda se mostram presentes dificuldades para a integração da sociedade civil no processo governamental.

Outra área que fomenta muitas pesquisas nas Relações Internacionais diz respeito à difusão de normas, práticas e regimes internacionais, observando como atores, coalizões e comunidades epistêmicas desempenham função importante em todo esse processo de difusão.

O empenho em investigar de onde as normas vêm, como são internalizadas e como mudam é alvo de interesse do trabalho de Finnemore e Sikkink (1998). A partir de uma perspectiva construtivista, as autoras discorrem sobre o ‘ciclo de vida das normas’¹⁵, sendo que cada etapa é caracterizada por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência. O processo de emergência das normas é caracterizado como o momento no qual os “empreendedores de normas” tentam convencer um público crítico sobre as mudanças positivas que a aderência a determinadas normas pode trazer. As normas são ativamente construídas por agentes que possuem fortes noções sobre comportamento apropriado ou desejável em sua comunidade. Dessa forma, *frames* cognitivos são essenciais nesse processo porque são essas estruturas que irão ressoar no entendimento público e em suas novas maneiras de falar e entender os assuntos. Segundo as autoras, é muito difícil explicar a motivação de empreendedores de normas sem referência à empatia (capacidade de participar das ideias e sentimentos de outros), altruísmo (percepção compartilhada de humanidade comum) e compromisso ideacional (crença nas ideias e valores que estão imbuídos nas normas). Todos os empreendedores de normas precisam de algum tipo de plataforma organizacional pelo qual eles promovem as normas, como por exemplo a adesão a uma alguma ONG (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

¹⁵ Numa perspectiva construtivista, as normas são entendidas como o padrão de comportamento apropriado para atores de uma determinada identidade. Segundo Finnemore e Sikkink (1998), a relação entre as normas e a racionalidade tem sido pouco explorado nas RI, em grande parte, pelo fato das normas serem contrapostas à racionalidade. A oposição entre os argumentos racionalistas e construtivistas na disciplina de RI implica que questões estudadas pelo construtivismo (normas, identidades) são consideradas não racionais e os racionalistas não tratam sobre normas e identidades em seus programas de pesquisa. Pesquisas empíricas sobre empreendedores de normas transnacionais torna claro que os atores são extremamente racionais e muito sofisticados no cálculo de como alcançar seus objetivos finais.

Após os empreendedores de normas persuadirem uma grande massa de Estados a se tornarem líderes de normas e adotarem novas normas, se diz que a norma alcançou um ‘ponto de inflexão’ (*tipping point*). A partir desse momento, houve uma ampla aceitação das normas e mais países começam a adotá-las, mesmo que sem pressões internas. Tal aceitação pode decorrer de pressão de outros países colegas que adotaram a norma, pela busca de legitimidade na manutenção do poder interno e pela estima diante dos pares. No processo subsequente, de internalização, a norma se torna amplamente aceita de forma que são internalizadas pelos atores de ‘forma automática’.

Aplicando a teoria do ciclo de vida das normas a um estudo empírico, Oliveira (2016) descreve os trajetos, mecanismos e processos que propiciaram que o Orçamento Participativo¹⁶ se tornasse uma política pública difundida mundo afora. Nesse processo de difusão global do OP, o autor cita três processos que foram essenciais: o ponto de virada, o transbordamento e a difusão massiva. O ‘ponto de virada’ (*tipping-point*) é o momento no qual uma massa crítica reconhece uma determinada política pública como positiva e que deveria ser adotada. O transbordamento (*spillover*) se caracteriza como o processo intermediário em que ocorre a difusão massiva da política pública. A difusão massiva, em si, é o momento na qual a política pública passa de um indivíduo para outro, de uma instituição para outra. No caso do OP, o ciclo de difusão se iniciou na década de 1990, quando a cidade de Porto Alegre foi premiada em Istambul, em 1996, como uma das melhores cidades do mundo quanto à gestão urbana. Foi a partir desse momento que o OP começou a se internacionalizar, visto que até então era somente conhecido nas cidades brasileiras e nos vizinhos do Cone Sul. O ponto de virada do processo de difusão ocorreu nos anos 2000, com os primeiros Fóruns Sociais Mundiais. A partir de então, o OP se torna mundialmente conhecido e se coloca como uma referência global em termos de democracia participativa. A difusão massiva é fomentada quando organizações internacionais, como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial passam a recomendar a implementação do OP, publicando manuais sobre essa política, organizando eventos internacionais, reunindo pessoas interessadas nesse tema e financiando o

¹⁶ O Orçamento Participativo é uma política de participação social, fruto da luta dos movimentos sociais de Porto Alegre por uma sociedade mais participativa, justa e inclusiva. O objetivo do OP é fazer com que a sociedade civil participe do planejamento orçamentário do município. No caso de Porto Alegre, 10% do orçamento do município era submetido ao OP, onde ocorria assembleias em vários bairros da cidade para decidir para quais pastas tal orçamento seria destinado (OLIVEIRA, 2016).

desenvolvimento de novas experiências e o intercâmbio de práticas já existentes (OLIVEIRA, 2016).

Também em uma perspectiva construtivista, Towns e Rumelili (2017) pontuam neste artigo como a pressão social é uma ferramenta importante nas relações internacionais¹⁷, e é a partir disso que se insere a relevância dos atores não-estatais e das normas que promovem. As normas exercem pressão social nos Estados através de relações hierárquicas que são estabelecidas entre eles. Numa dinâmica comparativa de *performances*, os Estados se dispõem hierarquicamente de forma heterogênea ou homogênea. A primeira é quando o “eu” é colocado como superior ao “outro”, se constituem enquanto práticas de diferenciação. Os atores nas melhores posições são dependentes da produção de outros, como menos valiosos. Já a hierarquia homogênea posiciona os atores em uma única categoria social. Neste modelo, há uma minimização da diferença, mas mesmo assim há um *ranking* de melhor ou pior no cumprimento de um padrão.

Já Löblová (2017) analisa mecanismos de influência¹⁸ de comunidades epistêmicas na Polônia e na República Tcheca, no sistema de saúde destes respectivos países. A autora se utiliza da definição de Haas (1992 *apud* Löblová, 2017) para conceituar comunidades epistêmicas. De acordo com este conceito, estas se caracterizam como redes de profissionais com reconhecida *expertise* e competência em um domínio particular, que reivindicam possuírem conhecimentos relevantes para as políticas dentro desse domínio. Tais comunidades emergem em torno de um conjunto compartilhado de crenças baseados em princípios; crenças causais e noções compartilhadas de validade do conhecimento. Em suma, elas possuem uma causa política em comum.

A partir dos casos analisados, a autora chega à conclusão de que as comunidades epistêmicas devem se tornar mais forte em sua atuação após o sucesso de implementação da política que era alvejada porque a demanda por seus conhecimentos tende a aumentar,

¹⁷ Segundo as autoras, apesar dos Estados serem cada vez mais tratados como entidades sociais, muitos pesquisadores das Relações Internacionais têm falhado em desenvolver uma concepção de normas baseadas em hierarquias sociais, sendo que o foco tradicional está apenas nas hierarquias materiais que são estabelecidas entre os Estados (TOWNS; RUMELILI, 2017).

¹⁸ O processo de influência das comunidades epistêmicas é descrito da seguinte forma pela autora: indivíduos com causas similares, crenças normativas, noções de validade e objetivos compartilhados formam uma comunidade epistêmica; a comunidade epistêmica promove uma determinada política; a comunidade epistêmica consolida seu poder burocrático; os *decision-makers* são influenciados pela comunidade epistêmica quando avaliam os custos-benefícios de uma determinada política e por fim, os *decision-makers* adotam a política que foi promovida pela comunidade epistêmica (LÖBLOVÁ, 2017).

visto que exige conhecimento aprofundado. Na visão da autora, é o profissionalismo do grupo que aumenta as chances de sucesso da influência. As comunidades epistêmicas falham em promover políticas quando os mecanismos de sua influência são interrompidos (LÖBLOVÁ, 2017).

Como podemos notar, a literatura transnacionalista tem o seu despontar a partir do trabalho pioneiro de Keohane e Nye (1977), responsáveis por abrir um novo campo de estudos nas Relações Internacionais, que tem como objetivo a discussão sobre o significado, o alcance, as formas de atuação e organização de grupos e redes transnacionais. Apesar do pioneirismo do trabalho, críticos salientavam o foco em corporações multinacionais. O avanço desta área somente foi retomado na década de 1990, quando uma onda de pesquisas Construtivistas emerge. Dentro desse cenário, o trabalho de Keck e Sikkink (1998), que se debruça a entender as atuações, estratégias e mobilizações das redes transnacionais de *advocacy*, é uma importante e influente obra nesta literatura. Outra frente de pesquisas que adensou teoricamente as Relações Internacionais, dentro desta literatura, é a que discorre sobre a governança global. Nesta, os conceitos de ‘governança multinível’, desenvolvido por Bache e Flinders (2004) e a tipologia dos ‘seis níveis de governança transnacional’, de Rosenau (2004) são os mais significativos.

Outras duas frentes de pesquisas que suscitaram um grande interesse teórico nas Relações Internacionais são as que se debruçam a entender o aumento da participação de atores não-estatais em organizações, conferências e seminários internacionais. Tais pesquisas tendem a serem mais focalizadas em estudos de casos. De outro lado, há um campo interessado em entender a difusão de normas, práticas e regimes internacionais, observando o comportamento dos atores envolvidos em tais processos. O conceito de ‘ciclo de vida das normas’, desenvolvido por Finnemore e Sikkink (1998) se constitui em uma importante teorização que vai influenciar posteriormente estudos de casos, como o desenvolvido por Oliveira (2016).

A partir da análise, podemos perceber que alguns estudos, como o de Keck e Sikkink (1998), tendem a focar mais na atuação dos atores não-estatais, suas mobilizações de base e suas táticas para exercer influência sobre a política internacional. De outro lado, outros estudos – notadamente sobre governança global – inclinam-se mais a compreender a totalidade das relações tecidas entre todos os atores que estão em ‘jogo’. Como consequência, os atores não-estatais são analisados ‘lado a lado’ aos atores estatais.

1.3 Sociedade civil global: contextualização da participação social

A literatura que debate a constituição de uma sociedade civil global - em termos comparativos com as aqui discutidas - é a mais densa e controversa, seja na Ciências Sociais ou nas Relações Internacionais. As principais questões e divergências discutidas giram em torno da existência ou não desta sociedade civil global, de seu caráter positivo ou negativo no cenário da política internacional e quais seriam os atores inseridos dentro desta ampla categoria.

Apesar de todas as controvérsias, a sociedade civil é entendida comumente como o reino social não representado pelos interesses estatais, ou seja, compreenderia todos os atores que não representariam os interesses de Estados, como empresas, associações profissionais, ONGs, redes transnacionais, entre tantos outros.

A ideia de sociedade civil, apesar de ser moderna¹⁹, remonta a Aristóteles. Para os primeiros pensadores modernos, não havia distinção entre a sociedade civil e o Estado. A sociedade civil²⁰ era um tipo de Estado caracterizado por um contrato social. A sociedade civil era governada por leis, baseada no princípio da igualdade antes da lei. Em suma, um contrato social acordado entre todos os membros individuais da sociedade. Foi somente no século XIX que a sociedade civil passou a ser entendida como um reino distinto do Estado. Hegel teorizou que a sociedade civil se constituía enquanto intermediária entre a família e o Estado. Nessa concepção, o indivíduo se torna uma pessoa pública, e através da adesão a várias instituições, é capaz de reconciliar o particular e o universal. No século XX, Antonio Gramsci argumentou que a sociedade civil era o reino distinto do mercado,

¹⁹ Segundo Walker e Thompson (2008), o fenômeno da sociedade civil não é algo novo. Na Inglaterra, a revolta camponesa que se seguiu após a passagem do Estatuto dos Trabalhadores Ingleses em 1351 se constituiu enquanto exemplo de protesto moderno.

²⁰ Na teoria política, a sociedade civil é pensada inicialmente pelos autores contratualistas. Entre o rol dos principais autores contratualistas figuram Maquiavel, John Locke, Thomas Hobbes, Rousseau. Tais autores estavam debruçados em compreender a nova formação política que emergia, a moderna. É nesse momento que as figuras dos monarcas, aristocratas e ditadores começam a perder legitimidade diante de uma ainda 'incipiente' opinião pública burguesa. Nestas novas formações políticas, os direitos do homem são pensados enquanto naturais e inalienáveis.

do Estado e da família. Em outras palavras, a sociedade civil era o reino da cultura, da ideologia e do debate político (KALDOR, 2003).

Apesar das mudanças no conteúdo do termo ao longo do decorrer histórico, segundo a autora, todas essas definições possuem um núcleo comum, ao discorrerem sobre uma sociedade baseada no contrato social entre os indivíduos:

In other words, civil society, according to my definition, is the process through which individuals negotiate, argue, struggle against or agree with each other and with the centers of political and economic authority. Through voluntary associations, movements, parties, unions, the individual is able to act publicly (KALDOR, 2003, p. 585).

Para além da formação de sociedades civis nos Estados nacionais, é somente nas décadas de 1970 e 1980 que o termo ‘sociedade civil’ adquire significado global. A ideia sofreu um ressurgimento neste período a partir de experiências na América Latina contra os regimes militares, e no Leste Europeu, em oposição ao totalitarismo. Segundo Kaldor (2003), nos dois continentes prevalecia o entendimento de que os regimes não seriam derrubados. Dessa forma, a mudança deveria começar de “baixo”, a partir da criação de “ilhas de engajamento civil”. Segundo a autora, a emergência de tais ilhas foi possível a partir de dois fatores: das ligações de grupos com ideias compartilhadas (*like-minded*); a existência de uma legislação internacional de direitos humanos, a qual os governos ratificaram e poderia ser utilizado como forma de pressão.

Já na década de 1990, a sociedade civil global²¹ começou a ser entendida de três maneiras diferentes: o termo foi levado ao mundo todo pelos novos movimentos sociais e pelas redes transnacionais, que se uniram em torno de questões particulares, como a questão da mudança climática, dos direitos humanos, das minas terrestres, da AIDS. O fortalecimento da consciência em torno dos direitos humanos foi fundamental na construção de um novo conjunto de normas multilaterais. A segunda maneira pela qual a sociedade civil passou a ser entendida diz respeito ao termo ter sido adotado pelas instituições globais e pelos governos ocidentais, se tornando parte da nova agenda

²¹ Para a autora, a sociedade civil global se constitui enquanto plataforma perpassada por ativistas, ONGs, grupos nacionais e religiosos, onde tais grupos realizam debates, campanhas (a favor ou contra de determinado assunto), realizam *lobby* em torno de arranjos que formam os desenvolvimentos globais (KALDOR, 2003).

política. A sociedade civil foi entendida como um mecanismo facilitador das reformas de mercado e da introdução da democracia parlamentar (também chamado pela autora de versão neoliberal). A sociedade civil, em uma versão pós-moderna, também começou a entender as novas religiões e movimentos étnicos como partes da sociedade civil global.

Traçando essa linha histórica sobre o desenvolvimento da ideia de sociedade civil e o seu conseqüente culminar em ‘global’, Kaldor (2003) defende a ideia de que não há uma sociedade civil, mas muitas, que afetam uma ampla gama de questões de relevância transnacional, tais como os direitos humanos, a questão ambiental, entre outras. Ainda que reconheça o caráter positivo e emancipatório da sociedade civil para os indivíduos, a autora indaga como a ideia de ‘sociedade civil global’ foi afetada pelo 11 de Setembro e a Guerra ao Terror. Segundo a autora, o terror e a guerra ao terror foram hostis a sociedade civil global. O terror pode ser considerado um ataque direto à sociedade civil global, uma maneira de criar medo e insegurança, que são opostos da sociedade civil:

The idea of global civil society is an emancipatory idea, which allow every individual the potential to engage in this debate. I do think we are living through a very dangerous moment: the war in the Middle East could spread, there could be a new war in South Asia, including the possible use of weapons of mass destruction, and we are likely to witness an increase in global terrorism. To what extent can global civil society convince states to adopt an alternative multilateralist framework for dealing with dictators, terrorism and weapons of mass destruction, not to mention poverty, AIDS/HIV, the environment and other desperately important issues? (KALDOR, 2003, p. 592).

De acordo com Clark (2008), após a queda do muro de Berlim - e conseqüentemente da dissolução da rivalidade entre os blocos capitalista e comunista - três superpotências emergiram logo em seguida: o poderio militar e governamental dos EUA e seus aliados; o poder das corporações globais e o poder da opinião pública e da sociedade civil. O poder crescente da sociedade civil global em formar a agenda política deriva da crescente sofisticação em termos organizacionais das OSCs, bem como de evidentes falhas nas instituições tradicionais da democracia, falhas estas que tem dado muitas oportunidades para que as organizações da sociedade civil realizem ações para expor e contestar. Os autores pontuam cinco déficits democráticos que permeiam a política contemporânea: o déficit ideológico (relacionado à perda de relevância dos partidos políticos); da integridade (referente aos incessantes casos de corrupção, nepotismo e outras práticas ilícitas que corroem a integridade do poder público); da

representação (refere-se à falta de representatividade diante de um eleitorado cada vez mais plural e demandante); o déficit do poder (relacionado à dispersão do poder em organizações regionais e supranacionais que não são responsabilizáveis frente aos cidadãos nacionais) e o déficit da soberania (relativo à perda de autonomia nacional) (CLARK, 2008).

Utilizado como tipo ideal weberiano, a sociedade civil global para Keane (2003), se refere a um sistema não-governamental dinâmico de instituições socioeconômicas interconectadas²². Segundo o autor, o termo ‘sociedade civil global’ possui cinco características. A primeira se refere às estruturas e atividades não-governamentais, o que inclui indivíduos, organizações sem fins lucrativos, empresas, coalizões, movimentos sociais, comunidades linguísticas e identidades culturais. A segunda característica relaciona a sociedade civil global como uma forma de sociedade, ou seja, um conjunto de processos sociais que são mais ou menos interligados. Já o terceiro aspecto expressa a civilidade da sociedade civil global, em outras palavras, a polidez, o respeito aos desconhecidos que esse novo tipo de sociedade propicia. No entanto, o autor reconhece que na periferia da sociedade civil global, há muita violência propiciada por grupos terroristas, *gangs*, comércio de armas, tráfico sexual (KEANE, 2003). A quarta característica do termo ‘sociedade civil global’ descrito por Keane (2003) argumenta em torno dos traços de pluralismo e do potencial conflitivo que essa sociedade traz para os indivíduos. O quinto elemento, e talvez o mais incontestável, seja o caráter global da sociedade civil global, ou seja, essa sociedade consiste de uma variedade de interações sociais que extrapolam os limites territoriais nacionais.

Já Shaw (1994) enxerga a sociedade civil global não como um ator, mas como um contexto no qual coletividades se formam e interagem. Dessa forma, ela compreende organizações formais de tipo representativo, como a igreja, partidos, sindicatos, organizações formais de tipo funcional, como escolas, universidades e mídia de massa e redes políticas e sociais mais informais, variando de grupos voluntários locais a movimentos sociais coordenados nacionalmente e internacionalmente. No argumento do autor, há ao menos três principais tipos de instituições que compreendem a emergência

²² “It is an unfinished project that consists of sometimes thick, sometimes thinly stretched networks, pyramids and hub-and-spoke clusters of socio-economic institutions and actors who organise themselves across borders, with the deliberate aim of drawing the world together in new ways. These non-governmental institutions and actors tend to pluralise power and to problematise violence; consequently, their peaceful or ‘civil’ effects are felt everywhere, here and there, far and wide, to and from local areas, through wider regions, to the planetary level itself (KEANE, 2003, p. 08).

da sociedade civil global, as organizações formais ligando as instituições nacionais (organizações de partidos, igrejas, sindicatos, mídias); as ligações de redes e movimentos informais (movimentos de mulheres, ambientalista, LGBTI) e organizações globalistas (Anistia Internacional, Greenpeace, Médicos sem Fronteiras). Segundo o autor, um problema particular na definição da sociedade civil global reside na especificação do relacionamento entre a sociedade civil global com as formas de Estado. A emergência da sociedade civil global pode ser vista como uma resposta à globalização do poder de Estado e como uma fonte de pressão para este (SHAW, 1994).

Trabalhando especificamente com a interface entre a sociedade civil global e a questão democrática, Scholte (2002) questiona quais as implicações da mobilização da sociedade civil²³ para a democracia na governança global. Para o autor, a sociedade civil é entendida como o espaço político onde associações voluntárias buscam formar as regras que regulam aspectos da vida social. A sociedade civil inclui um amplo leque de organizações e atores, desde os que buscam por mudanças radicais na sociedade, como os movimentos sociais, assim como atores reformistas que buscam apenas revisões, acomodações modestas de arranjos governamentais existentes e/ou de reforçar regras sociais já acordadas.

A partir da identificação de déficits democráticos contemporâneos – ligados principalmente à inabilidade das democracias se adaptarem ao novo contexto globalista - o autor elenca pontos positivos e negativos da atuação da sociedade civil global na busca por resolver ou, ao menos, minimizar tais déficits. Os pontos positivos destacados são: (i) a realização de atividades de educação pública com vistas a aumentar a consciência pública e o entendimento das leis cosmopolitas; (ii) a sociedade civil poderia dar voz às forças que geralmente não possuem representação na política; (iii) a sociedade civil conseguiria fomentar o debate em torno da governança global e todas as nuances que estão envolvidas; (iv) a mobilização cívica conseguiria aumentar a transparência pública da governança global; (v) a sociedade civil poderia aumentar a *accountability* das

²³ “From the perspective adopted here, civil society encompasses many sorts of actors. Civic groups can include academic institutions, business forums, clan and kinship circles, consumer advocates, development cooperation initiatives, environmental movements, ethnic lobbies, foundations, human rights promoters, labour unions, local community groups, relief organizations, peace movements, professional bodies, religious institutions, think tanks, women’s networks, youth associations and more. In particular, this conception of civil society stretches much wider than formally organised, officially registered and professionally administered ‘NGOs’. Civil society exists whenever and wherever voluntary associations – of whatever kind – try deliberately to mould the governing rules of society” (SCHOLTE, 2002, p. 06).

agências e atores estatais; e por fim, (vi) a sociedade civil proveria legitimidade para as ações públicas tomadas:

In sum, civil society has considerable positive potential to democratise the governance of global relations. Of course the above positive potentials cannot be realised in the absence of deliberate efforts and adequate resources (SCHOLTE, 2002, p. 19).

Já quanto aos aspectos negativos da atuação da sociedade civil na governança global, os elementos destacados são: (i) a sociedade civil pode não perseguir propósitos democráticos. Um exemplo disso é a existência de grupos ultranacionalistas, racistas e fundamentalistas, que podem suprimir os direitos democráticos de outros; (ii) a sociedade civil pode prejudicar a governança global, caso suas intervenções forem mal concebidas no projeto ou execução (falta de objetivos claros, de conhecimento técnico); (iii) as demandas da sociedade civil para a governança global pode ter consequências negativas para a democracia quando elementos cívicos se tornam cooptados, perdendo seu potencial positivo de estimular o debate público e propiciar espaço para a dissidência; (iv) a sociedade civil pode não representar e responder a todos os contextos culturais e sociais a que se pretende representar (há um perigo de que a sociedade civil se torne monopolizada por um grupo cultural, social específico) (SCHOLTE, 2002).

Outra corrente dentro dos estudos sobre a sociedade civil global está preocupada em discutir a questão ética e moral em torno da constituição de uma sociedade global; da construção de leis e arranjos cosmopolitas e da cidadania global; do potencial crítico e emancipatório da sociedade civil global (HABERMAS, 2001; 2012; LINKLATER, 1998; COX, 1999; KANT, 1995).

Kant em “*À paz perpétua*”²⁴ (1995), publicado pela primeira vez em 1795, realiza um dos primeiros ensaios discutindo acerca de uma possível constituição futura de um

²⁴ Nesta obra, o autor discute alguns caminhos que tornariam o mundo mais pacífico, fazendo com que se alcançasse a “paz perpétua”. No entendimento do autor, tal ‘feito’ seria possível a partir do momento em que todos os Estados nacionais adotassem o republicanismo como forma de governo. Nesta lógica, a razão seria simples, regimes republicanos dependem do consentimento de seus cidadãos para que uma guerra se inicie ou não, ou seja, governos republicanos dependem do assentimento de seus cidadãos para que as decisões governamentais tomadas sejam legítimas. Tendo em vista que essa responsabilidade recai sobre os sujeitos da esfera privada e levando em conta todas as aflições causadas pelas guerras, eles refletirão muito antes de iniciar um “jogo tão grave”. Ainda segundo Kant (1995), as condições para se alcançar uma paz perpétua passam necessariamente pela construção de uma “Liga de Paz”, que procuraria pôr fim a todas as guerras para sempre, em oposição, aos tratados de paz, que buscam pôr fim a uma guerra específica. Kant estabelece que mesmo em tempos de guerra, devam existir alguma confiança no modo de pensar do inimigo, visto que sem isso, não poderia ser firmada nenhuma paz e a hostilidade acabaria em uma guerra de extermínio.

‘direito cosmopolita’. No entendimento do autor, a tentativa de construção de um direito cosmopolita deve ser limitada às condições de hospitalidade universal, que é um direito natural de todos os seres humanos. Diante disso, nenhuma pessoa, por conta de sua chegada à terra de outro, deve ser tratada de forma hostil. O direito de visita é um direito que assiste a todos os seres humanos. Nas palavras do autor, pela terra ser esférica, teríamos que tolerar uns aos outros.

Dentro da tradição da Teoria Crítica nas Relações Internacionais²⁵, Linklater (1998) discute as possibilidades e os obstáculos em torno da construção de uma ‘cidadania global’. A principal ideia defendida pelo autor e por outros teóricos da cidadania global é a disjunção da ideia de cidadania da ideia de soberania, atrelada aos Estados nacionais. Tais autores apontam a tensão contemporânea existente na ideia de cidadania, visto que ela significa mutuamente inclusão e exclusão. Inclusão para os que detém a cidadania em um determinado Estado nacional, ao gozarem de direitos e possuírem obrigações, e exclusão, já que a partir do momento em que este cidadão cruza outras jurisdições nacionais, perde todos os seus direitos.

Dado os efeitos globalizantes, tal configuração pós-Westfaliana de desacoplamento da ideia de cidadania da ideia de soberania, criaria um senso moral de responsabilidade para com todos os grupos mais vulneráveis do mundo. Dessa forma, Estados, atores não-estatais e indivíduos se sentiriam responsáveis não somente pela busca do bem-estar dos que pertencem à sua comunidade política, mas com todos os cidadãos do mundo. Há uma forte ideia de compaixão²⁶ para com o outro. Os teóricos da cidadania global advogam pela promoção de uma cidadania transnacional com múltiplas alianças políticas e sem a necessidade de se submeter a um poder soberano central.

Habermas (2001; 2012) é outro autor pertencente à tradição da Teoria Crítica que discorre sobre a construção de uma possível cidadania global e das dimensões éticas e morais da sociedade civil global. O autor parte de sua teoria social – a teoria da ação

²⁵ A Teoria Crítica é uma das primeiras e uma das mais influentes abordagens inter paradigmáticas que foram incorporadas diante do contexto de crise explicativa das correntes tradicionais nas Teorias das Relações Internacionais. A Teoria Crítica nasce a partir da Escola de Frankfurt, que surge em 1924 e tem como seus principais expoentes os seguintes autores: Theodor Adorno; Max Korheimer; Walter Benjamin; Herbert Marcuse, de primeira geração; Jürgen Habermas, da segunda geração da escola e Axel Honneth, de terceira geração. A Teoria Crítica tem como ideal normativo investigar quais seriam as possibilidades de emancipação social em um contexto de massificação, instrumentalização e alienação da realidade social, propiciado pela produção e consumo em massa, pela instrumentalização do saber técnico científico, pela monetarização, etc.

²⁶ Apesar da ideia de cidadania global girar em torno da compaixão para os grupos mais vulneráveis, alguns autores salientam a importância da discussão sobre as assimetrias de poder e riqueza entre os grupos sociais (LINKATER, 1998).

comunicativa – em direção à teoria democrática deliberativa. Resumidamente, o autor se afasta do paradigma da consciência na Filosofia, propondo o paradigma da comunicação. Nesta vertente, a comunicação é vista como uma forma de emancipação social que libertaria os indivíduos das amarras de um agir egoísta pautado pelo dinheiro, pelo poder, pela burocratização, massificação e dominação. Dessa forma, os indivíduos, por meio da razão comunicativa buscariam obter consensos sobre questões discordantes que os afetam, em uma sociedade cada vez mais plural.

A partir da formulação de sua teoria social, Habermas chega ao seu fim último: a teoria democrática deliberativa. Nesta, a linguagem é vista não somente como forma de emancipação social, mas também como forma de resolução de conflitos éticos morais e da construção de legitimidade das decisões públicas. Em suma, por meio da discussão e da argumentação na esfera pública, as reivindicações políticas da sociedade civil se fariam conhecidas e receberia espaço para discussão pública, e também por meio da argumentação e deliberação na esfera pública, as ações públicas dos *policy-makers* ganhariam legitimidade. Nessa visão, a sociedade civil é responsável por captar os problemas que ressoam nas esferas privadas, condensá-los e transmiti-los para a esfera pública política²⁷.

Habermas (2003) argumenta que para a esfera pública política preencher sua função, que é captar e tematizar os problemas sociais, ela precisa se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. Visto assim, o público da esfera pública política deve ser recrutado entre a totalidade das pessoas privadas, já que para o autor, afora a religião, a arte e a literatura, somente as esferas da vida privada dispõem de uma linguagem existencial no qual é possível equilibrar os problemas gerados pela sociedade. Podemos inferir, assim, que o público dos sujeitos privados ao qual o autor se refere é a sociedade civil. No entender do autor, o núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, os quais

²⁷ A esfera pública política habermasiana transcende um espaço físico imóvel, sendo caracterizada, como uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. É uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. Habermas compara a esfera pública política a “alarmes” dotado de sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de toda a sociedade capaz de perceber, identificar, tematizar, problematizar e dramatizar os problemas que surgem na sociedade, de modo que os *officials* consigam reconhecê-los e assumi-los de fato como problema a ser solucionado. A esfera pública, na visão habermasiana, é um fenômeno social elementar, assim como a ação, o ator, o grupo o é para a teoria social em um geral. Dessa forma, ela não pode ser entendida como uma instituição ou organização (HABERMAS, 2003).

ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida²⁸.

Dessa forma, podemos perceber a importância que a argumentação, o diálogo assume na teoria habermasiana. É a partir disso que podemos inferir a relevância das organizações da sociedade civil na exposição, tematização e dramatização de questões relevantes internacionalmente, como a questão dos refugiados, a questão ambiental, de gênero, entre tantas outras. A afirmativa habermasiana de que as reivindicações morais podem ser justificadas com base na razão argumentativa é um acréscimo nessa luta.

Ao discutir sobre a tensão existente entre o alcance universal dos direitos humanos e sua real efetivação nos planos nacionais, Habermas (2001) reconhece que estaríamos muito longe do estabelecimento de um direito cosmopolita. Apesar disso, em outra obra, Habermas (1997) reconhece que, em questões de ordem moral, a humanidade ou uma “suposta república de cidadãos” devem ser o sistema de referência para a fundamentação de regulamentações que são do interesse de todos.

Mais adiante, em outra obra, Habermas (2012) reconhece que a interdependência propiciada pela globalização é irreversível. É a partir disso que surge a necessidade de se ampliar os procedimentos democráticos para além das fronteiras nacionais. Olhando para o contexto europeu de integração, o autor acredita que os fenômenos de integração regional são um passo decisivo para a constituição de uma sociedade mundial constituída politicamente, o que nas palavras do autor, possibilitaria uma “força civilizadora”. Habermas argumenta que para se constituir uma sociedade mundial democrática, se faz necessário a constituição de uma comunidade de cidadãos do mundo, que segundo o autor, seria constituída como uma associação supraestatal composta de cidadãos e povos dos Estados, em um primeiro “estrato”, e os Estados nacionais formariam o segundo “estrato” constituinte. A partir disso, o autor propõe a constituição de uma assembleia geral de representantes dos cidadãos e dos Estados, uma espécie de “Parlamento mundial”, um espaço que propiciaria a constituição de uma esfera pública política mundial, na qual perspectivas concorrentes sobre justiça seriam levadas em consideração pelos cidadãos do mundo. Segundo o autor, essa constituição se justificaria por conta de

²⁸ O mundo da vida é o ambiente do cotidiano dos indivíduos, são as sensações, os sentimentos, os acontecimentos, a cultura. É o espaço no qual os indivíduos agem e se defrontam com suas ações e reações na dinâmica das relações interpessoais. O mundo da vida é constituído por três esferas: a cultura, a herança das tradições e a sociedade. Nesta visão, estas três esferas seriam as responsáveis por garantir a integração social (AMARAL, 2015).

um desequilíbrio histórico de desenvolvimento, o qual a política mundial não conseguiria “abandonar”:

A injustiça que pode acometer qualquer pessoa, a violação sofrida por não importa qual pessoa, incita nossa sensibilidade moral e provoca em nós uma indignação moral ou uma necessidade de prestar auxílio. Desses sentimentos se nutrem juízos morais, que podem ser racionalmente fundamentados se a adoção recíproca de perspectivas levar a uma percepção suficientemente descentralizada do conflito e à consideração igual de todos os interesses em questão (HABERMAS, 2012, p. 100).

Podemos concluir, então, que Habermas deposita grande esperança na sociedade civil global como suporte para a transição e consolidação rumo a um direito cosmopolita, uma ordem ainda em possível decurso que, segundo o autor, “já estaria no horizonte”. A indispensabilidade da sociedade civil se dá pelo fato desta possuir uma sensibilidade maior para com os novos problemas sociais, conseguindo captá-los e identificá-los antes que o centro da política. Dessa forma, em sociedades modernas complexas, a esfera pública representaria uma mediação entre o mundo da vida e o sistema político.

Também dentro de uma perspectiva crítica, mas agora recuperando Gramsci, Cox (1999) argumenta sobre o poder que a sociedade civil global possui para formar um bloco contra hegemônico contra as forças econômicas hegemônicas internacionais. No entendimento do autor, a produção econômica internacional é dividida em três níveis: o ‘topo’, composto por pessoas que decidem o que, quando e por quem serão produzidos, responsáveis também por propagarem a ideologia da globalização; no segundo nível estariam os trabalhadores que possuem menos habilidades; menos garantias e direitos do trabalho (trabalhadores precários); grande segmentação por religião, etnia, gênero. O terceiro nível abrangeria aquelas pessoas que são excluídas da produção internacional: os desempregados; pequenos negócios de baixa tecnologia em países ricos e uma grande população de pessoas marginalizadas em países pobres.

A crise do *Welfare State* dos anos 1970; a transnacionalização e reestruturação da produção e o avanço neoliberal fizeram com que uma grande massa populacional ficasse cada vez mais pauperizada, desassistidas pelos Estados. Dessa forma, o grande desafio estaria em como mobilizar, forjar uma aliança política contra hegemônica entre este grande e diverso contingente populacional, o que levaria a uma consciência de classe, em termos marxistas.

É diante disso que Cox (1999), ao recuperar Gramsci, argumenta em favor do potencial emancipatório e de transformação que a sociedade civil global possui em suas mãos. Seguindo o pensamento de Gramsci, a sociedade civil é o reino na qual a ordem social existente está enraizada, mas também se constitui enquanto um reino na qual uma nova ordem social pode vir a emergir. Segundo Cox (1999), há um *gap* entre a retirada do Estado e ainda pouca desenvolvida sociedade civil. Dessa forma, este *gap* é uma força em disputa, que tanto pode ser ocupada por grupos extremistas de direita, movimentos racistas, xenófobos, como por grupos progressistas, que lutam por direitos e sociedades mais justas e igualitárias.

Em suma, a criação de um bloco contra hegemônico a partir da sociedade civil reacenderia o espírito de solidariedade, o nível de confiança entre as pessoas e encorajaria uma ação coletiva na busca por transformações: “Civil society has become the crucial battleground for recovering citizen control of public life” (COX, 1999, p. 28).

Em resumo, como podemos identificar, a literatura sobre sociedade civil global é uma das mais densas e controversas, comparativamente. As principais questões e divergências giram em torno da existência ou não desta sociedade civil global, de seu caráter positivo ou negativo no cenário da política internacional e quais seriam os atores inseridos dentro desta ampla categoria. O termo ‘sociedade civil’, como vimos, somente adquire significado global a partir das décadas de 1970/1980, a partir de experiências na América Latina contra os regimes militares, e no Leste Europeu, em oposição ao totalitarismo. Em 1990, há uma ampla difusão da ideia de sociedade civil global a partir dos novos movimentos sociais e por redes transnacionais. Como destacamos neste capítulo, há diversas conceituações sobre a sociedade civil global. Keane (2003), por exemplo, enxerga a sociedade civil global como um sistema não-governamental dinâmico de instituições socioeconômicas interconectadas. Já Shaw (1994) vê a sociedade civil global não como um ator, mas como um contexto no qual coletividades se formam e interagem.

Outra importante questão que despertou a atenção de muitos estudiosos nas Relações Internacionais é a dimensão ética e moral da sociedade civil global. O trabalho de Kant (1995) e seu conceito de ‘direito cosmopolita’ se constitui enquanto exemplar e inspirador para inúmeros trabalhos subsequentes dentro da tradição da Teoria Crítica nas Relações Internacionais. Linklater (1998) discute as possibilidades e os obstáculos em torno da construção de uma ‘cidadania global’. A principal ideia defendida pelo autor e

por outros teóricos da cidadania global é a disjunção da ideia de cidadania da ideia de soberania, atrelada aos Estados nacionais. Tais autores apontam a tensão contemporânea existente na ideia de cidadania, visto que ela significa mutuamente inclusão e exclusão. Já Habermas (2001; 2012) deposita grande esperança na sociedade civil global como suporte para a transição e consolidação rumo a um direito cosmopolita. Cox (1999) também enxerga o caráter positivo da sociedade civil global, visto que esta possuiria poder para formar um bloco contra hegemônico diante das forças econômicas hegemônicas internacionais.

Resumidamente, a partir da análise destas três frentes de literatura destacadas neste capítulo, podemos verificar que apesar das diversas conceituações e ideias, há algo que une todos estes autores: o reconhecimento da emergência, da multiplicidade e da importância dos atores não-estatais e sua influência na política internacional. A literatura sobre movimentos sociais é a “fonte” originária de onde fluem todas as teorizações e metodologias que discorrem sobre os atores não-estatais na política internacional. Inicialmente circunscrita a análise interna dos movimentos sociais, esta literatura se abre a partir da emergência do fenômeno transnacional. A teoria cunhada como Abordagem do Processo Político ou das Oportunidades Políticas, desenvolvidas a partir dos trabalhos de Tarrow (2005) e Della Porta e Tarrow (2005), é a mais influente dentro desta literatura.

Pensando nas análises, conceitos e teorias, as literaturas transnacionalista e sobre a sociedade civil global são as que mais contribuem para a análise da política internacional, fomentando respectivamente a corrente Construtivista e a Teoria Crítica nas Relações Internacionais. Na literatura transnacionalista, uma vasta bibliografia discorre sobre o aumento das atividades transnacionais de inúmeras organizações da sociedade civil, de redes de *advocacy*, de movimentos sociais transnacionais, de comunidades epistêmicas, de normas internacionais, da governança global, compreendendo todas as nuances que envolvem tais objetos. De outro lado, como acabamos de explicar, a literatura sobre sociedade civil global tem como entre seus principais temas a discussão em torno da constituição e conceituação da sociedade civil global; do caráter positivo e negativo desempenhados por esta no cenário da política internacional; os atores que estão inseridos nesta categoria e as implicações éticas e morais da sociedade civil global.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

O entendimento de participação social nesta dissertação é convergente com o pensamento de Ruhlman (2015), que entende a participação como uma oportunidade formal de fazer parte do processo de operação de uma organização internacional. É importante ressaltar, que tal participação não inclui necessariamente o direito ao voto nas decisões. Sendo assim, a participação social é a atuação de organizações, grupos e indivíduos que não representam Estados nacionais. Em outras palavras, são todos os atores não-governamentais ou não-estatais.

A atuação transnacional de movimentos sociais, redes, comunidades epistêmicas e organizações da sociedade civil exerceram e exercem impactos na política internacional. Os protestos, revoltas e demandas realizados mundo afora por estes grupos tem mostrado sua importância na formulação e legitimação de políticas nacionais e internacionais. Dito em outras palavras, a governança global se mostrou insustentável sem a inserção destes grupos. Dessa forma, as organizações e instituições internacionais tiveram que paulatinamente e por meio de pressões externas, criar mecanismos de *input* para que estes atores pudessem participar do processo de formulação, implementação e acompanhamento dos processos e políticas realizados no interior de cada organização. Não obstante, tal trajetória teve um longo caminho.

2.1 Da *Ágora Grega* às Organizações Internacionais

A participação política de cidadãos comuns nos negócios públicos remonta à *Ágora grega*, um espaço de deliberação público onde os cidadãos discutiam questões de interesse público. Nesse período, as cidades-estado se constituíam enquanto centro das decisões políticas. Ainda que possam ser feitas críticas, como a exclusão de mulheres, escravos e imigrantes do processo político, é a partir desse cenário que se desenvolve todas as configurações e transformações democráticas do mundo moderno (DAHL, 2012).

Aristóteles, fundador da tradição republicana, salientava a necessidade da participação popular no governo, visto que esta seria essencial para o desenvolvimento e

o exercício das virtudes humanas. Há um forte ideal normativo de que os cidadãos das *polis* deveriam ser virtuosos, justos e felizes, buscando sempre o bem comum. Havia também neste período uma ideia de que as democracias deveriam possuir tamanho reduzido, uma forma de facilitar a interação, o convívio e a assimilação dos desejos dos cidadãos (DAHL, 2012).

O aumento da complexidade social e a transformação das cidades-estados em Estados nacionais fizeram com que a participação pública direta se tornasse inviável. É a partir deste momento que surge a necessidade de delegação de responsabilidades políticas a um outrem, por meio da representação. Dessa forma, quanto maior a escala de um Estado nacional e quanto mais complexo em termos sociais, maior a dificuldade de que inúmeros e diversos interesses sejam contemplados (DAHL, 2012).

Num mundo cada vez mais interconectado e com identidades deslocadas, fragmentadas e descentralizadas (HALL, 2006), um grande problema político se coloca: como conciliar interesses e demandas tão diversas em um sistema representativo que seja minimamente satisfatório para grande parcela da população? Tal equacionamento é um problema eminentemente contemporâneo. Segundo Santos (1998), tal fenômeno representa o caráter conflitivo da dinâmica poliárquica²⁹, ou seja, o número de interesses desfavoravelmente afetados por decisões majoritárias é potencialmente superior ao número de interesses atendidos.

Há tempos que o modelo liberal de democracia se debruça cada vez mais sobre um terreno movediço, dando sinais que seus instrumentos típicos – tendo o período eleitoral como o momento ápice – já não são mais suficientes para representar interesses de uma sociedade cada vez mais complexa e fragmentada. Os sinais são visíveis mundo afora. Dados do *Democracy Perception Index 2018*³⁰ mostram que a maioria da população mundial sente que não possui voz na política (51%) e que seus respectivos governos não agem com base no interesse comum (58%). Segundo a pesquisa, esse

²⁹ O termo poliárquia é desenvolvido inicialmente por Robert Dahl para designar sistemas políticos que se encontrariam próximos às democracias, em um pensamento ideacional. Isso porque, no entendimento do autor, durante a escrita de “A democracia e seus críticos” (2012), nenhum país teria transcendido a poliárquia e alcançado um estágio mais elevado de democracia. Entre as instituições da poliárquia estão o direito de votar e ser votado; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; liberdade de expressão; direito à informação alternativa e direito de associação.

³⁰ A pesquisa foi conduzida por *Dalia Research*, em colaboração com o *Alliance of Democracies e Rasmussen Global*. Esse *survey* mede a confiança dos cidadãos em seus governos ao redor do mundo, com base em quatro variáveis principais: “voz” política; interesse público; liberdade de expressão e informação. A pesquisa completa pode ser consultada por meio do link que segue: <http://www.allianceofdemocracies.org/wp-content/uploads/2018/06/Democracy-Perception-Index-2018-1.pdf>

descontentamento é maior em democracias do que em não-democracias (DEMOCRACY PERCEPTION INDEX, 2018).

Enquanto alguns autores argumentam que a democracia está em crise, visto que não mais atenderia aos interesses cada vez mais complexos e fragmentados da sociedade moderna, outros autores da teoria política democrática argumentam haver apenas uma crise de representação. As razões apresentadas giram em torno dos seguintes argumentos: uma autonomização dos parlamentares e dos partidos políticos durante o exercício do mandato com a consequente desconsideração da opinião do eleitor; a perda da relação de confiança entre o parlamento e o cidadão; o domínio de grupos economicamente mais poderosos com uma estrutura de *lobby* mais organizada sobre os parlamentares; o descompromisso com o ordenamento jurídico e a falta de qualidade legislativa na elaboração das leis; a incapacidade do parlamento em responder às demandas cada vez mais complexas e variadas da sociedade; a falta de ética de parlamentares que utilizam os recursos institucionais para o exercício do mandato de forma irregular (FARIA, 2011).

Apesar de todas essas debilidades das democracias contemporâneas, os teóricos democráticos salientam a importância de regimes democráticos como salvaguarda para a proteção dos direitos humanos, da autodeterminação individual e coletiva e do Estado democrático de direito. No mundo todo, grupos autoritários; a volatilidade da economia nos países em desenvolvimento; a questão do respeito aos direitos humanos das minorias; a crise da democracia representativa parece estar entre as muitas questões que continuamente tencionam a democracia.

Dados do *The Economist Intelligence Unit*³¹ referente ao ano de 2017 revelam um declínio no ‘nível’ de democracia ao redor do mundo. Dos 165 Estados independentes pesquisados, 89 tiveram um declive na pontuação total, quando comparado com o ano anterior. Cinquenta e um países permaneceram estagnados em seus níveis de democracia. Quase metade da população mundial (49,3%) vive, de alguma forma, sob a regra democrática, mas somente 4,5% dessa população reside em países que gozam de uma democracia completa, o que corresponde a 19 países. Esses índices são baseados em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; o funcionamento do governo;

³¹ O *The Economist Intelligence Unit* (EIU) é uma divisão de pesquisa e análise do grupo *The Economist*. Essa organização oferece consultorias e publica relatórios anuais referentes a situação política e econômica de diversos países ao redor do mundo, com intuito de ajudar investidores. O ‘*Democracy Index*’ é realizado desde 2006. O documento completo referente ao ano de 2017 pode ser consultado por meio deste link: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf

participação política e cultura política. Com base em uma série de indicadores disposto nessas categorias, os países são classificados como democracia completa; democracia falha; regime híbrido ou regime autoritário (ECONOMY INTELLIGENCE UNIT, 2018).

Tendo em vista a existência de inúmeras debilidades no sistema democrático liberal tradicional, que já como dissemos, tende a limitar a participação popular ao período meramente eleitoral, começam a surgir correntes teóricas contestatórias complementares a esse sistema: a teoria democrática participativa e a teoria democrática deliberativa.

A teoria democrática participativa – que possui alguns trabalhos clássicos (PATEMAN, 1992; MANIN, 1997; BARBER, 1984) - emerge nas décadas de 1960 e 1970 propondo um aperfeiçoamento do sistema representativo, ao acreditar que a política deveria ser feita mais “próxima das pessoas” (MIGUEL, 2005). Um argumento básico apresentado dentro dessa corrente teórica é que a limitação da participação popular, exclusivamente em períodos eleitorais, gera um déficit democrático ao permitir uma autonomização dos representantes políticos frente às vontades políticas dos que dizem representar. Além do mais, a complexidade do mundo moderno fez com que as inúmeras e contraditórias demandas dos cidadãos não se fizessem escutadas e representadas nas instâncias políticas devidas. Em suma, se cria um vácuo de representação quando a participação popular é limitada somente ao voto, tornando os representantes políticos *unaccountable*. Dessa forma, a teoria democrática participativa salienta a necessidade da criação de arranjos institucionais - para além dos períodos eleitorais - que permitam uma maior participação dos cidadãos comuns nos negócios públicos. É importante ressaltar, mais uma vez, que tal teoria, ainda que não poupe críticas ao modelo liberal tradicional, não propõe uma superação deste, mas sim um aprimoramento.

De acordo com Della Porta (2013), os teóricos da democracia participativa rendem críticas aos autores democráticos liberais, visto que os últimos não seriam realistas ao tratar dos cidadãos como livres e iguais, enfatizando as assimetrias de poder existentes que uma igualdade meramente legal não conseguiria resolver. Dessa forma, para combater as desigualdades e seus efeitos nefastos, a participação popular deveria ser contínua e direta, como uma forma de aumentar o protagonismo dos cidadãos e a transparência das decisões estatais.

Barber (1984) desenvolve o conceito de ‘democracia forte’, se referindo a um modelo participativo de democracia. Tal modelo seria baseado na ideia de uma sociedade autogovernada de cidadãos que são unidos primordialmente pela educação cívica. O autor desenvolve este conceito em oposição ao que ele chama de ‘fina democracia’, em outras palavras, a democracia liberal, representativa. No entanto, o autor ressalta que o argumento desenvolvido por ele é mais complementar do que radical ao argumento democrático liberal.

Fica claro, a partir do exposto acima, a relevância da participação pública nos negócios públicos como uma fonte de aprendizado social comunitário, do compartilhamento de visões, valores e ideias para a construção de uma comunidade política ‘minimamente’ harmônica, ainda que no plano normativo. Pensamento este que converge com os autores do republicanismo cívico.

Creighton (2005) define a participação pública como o processo no qual as preocupações, necessidades e valores sociais são incorporados nas tomadas de decisões governamentais. Para este autor, a participação pública é um contínuo que se desenvolve em quatro processos³². A primeira etapa se constitui numa via de mão única, na qual os agentes governamentais prestam informações ao público para que estes consigam participar ativamente da vida pública. A segunda etapa é o momento no qual se escuta o público, por meio de assembleias, consultas públicas. Já na terceira etapa, os agentes governamentais se engajam na resolução de problemas que foram levantados pelo público. No último passo, há o desenvolvimento de acordos.

O autor ainda lista oito benefícios que a participação pública de cidadãos comuns pode trazer para a vida pública, entre estes estão: a melhora da qualidade das decisões, a minimização do custo e do *delay* político (decisões unilaterais são sempre mais rápidas, mas custosas politicamente para serem implementadas, visto que frequentemente há muita resistência); construção de consenso, possibilitando o entendimento entre as partes divergentes, reduzindo a controvérsia política e conferindo legitimidade para as decisões governamentais; aumenta a facilidade de implementação; evita casos de confrontos políticos violentos - no entanto, o autor reconhece que a participação pública não irá,

³² Estes processos da participação pública são recuperados pelo autor a partir da *International Association for public participation* (IAP2), uma associação internacional de membros que buscam promover e melhorar a prática da participação pública. Mais informações sobre esta organização podem ser encontradas por meio deste link: <https://www.iap2.org/>

necessariamente, reduzir ou eliminar todos os conflitos. O sexto benefício se refere à manutenção da credibilidade e legitimidade das decisões governamentais quando estas são tomadas em acordo ao público a que se dirige; a participação pública também antecipa preocupações e atitudes públicas e, por fim, permite o desenvolvimento da sociedade civil, os tornando melhor informados e educados em termos políticos.

Apesar das inúmeras benesses, há que se ressaltar as distorções que propiciam efeitos negativos da participação social. Entre estes, podemos destacar que nem sempre as discussões são de fato pautadas pelo bem comum, ou seja, há inúmeros interesses privados secundários que estão em voga nas discussões públicas, o que muitas vezes se deve pelo fato da categoria ‘sociedade civil’ abranger inúmeros segmentos, com interesses e demandas divergentes, que vão desde associações comunitárias de bairros até sindicatos e empresas. Outra questão importante a ser problematizada diz respeito ao grau de inclusão desses espaços institucionalizados de participação social. Em outras palavras, qual é o perfil das pessoas que participam nestes espaços públicos? Há diversidade, em termos de classe, raça, gênero, ocupação?

Indo mais adiante na teoria política, os autores da democracia deliberativa salientam a necessidade da construção de espaços institucionais dialógicos e da formação de consensos em torno das decisões públicas que devem ser tomadas. Dessa forma, os cidadãos, ainda que em termos ideacionais, devem participar ativamente³³ de um debate ‘acalorado’ onde se troca argumentos e contra-argumentos em relação a questões que afligem a coletividade, e deve-se chegar a um consenso em torno dessas questões (HABERMAS, 2003; GUTMANN; THOMPSON, 2004; YOUNG, 2000; DRYZEK, 2002).

³³ Apesar desse argumento ser consonante nesta corrente teórica, alguns teóricos deliberativos não insistem que os cidadãos comuns devam regularmente participar das deliberações públicas, nessa visão, os cidadãos deveriam confiar em seus representantes para fazerem a deliberação por eles, porém, se espera que os representantes escutem e se comuniquem com seus eleitores, que poderiam ter mais oportunidades para mantê-los *accountable*. A desvantagem dessa visão é que muitos cidadãos se tornam meros espectadores, já que eles participam das deliberações indiretamente. Já outros democratas deliberativos em oposição, acreditam que devem ocorrer uma maior participação popular direta dos cidadãos comuns no *policy-making*, visto que garantiria o despertar e/ou manutenção de valores morais, como o respeito mútuo, que a teoria deliberativa apresenta como uma das virtudes da teoria. O malefício desse ponto de vista é que as deliberações só poderiam ocorrer em unidades locais ou subunidades, o fato de que muitos cidadãos não possuem tempo suficiente para se dedicar a participação e também, nem sempre, as decisões produzidas nesses espaços são as melhores para justificar as leis e políticas públicas, sendo que as vezes, as eleições se constituem em melhores deliberações (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Segundo Gutmann e Thompson (2004), o objetivo principal da democracia deliberativa é providenciar uma concepção para lidar com os desacordos morais na política. Ainda segundo os autores, os propósitos da democracia deliberativa são: a promoção de legitimidade das decisões coletivas, respondendo a uma das fontes de desacordo moral, a escassez de recursos, que tornam as difíceis escolhas dos políticos mais aceitáveis; o encorajamento do espírito público das diferentes perspectivas nos resultados públicos, respondendo a outra fonte de desacordo moral: a generosidade limitada. Dessa forma, o estímulo ao espírito público nas decisões coletivas, tornaria os indivíduos mais altruístas. Outro propósito da democracia deliberativa é promover o respeito mútuo nos processos decisórios, respondendo à outra fonte de desacordo moral: os valores morais incompatíveis entre os indivíduos, assim sendo, a deliberação consegue ajudar os participantes a reconhecer o mérito que seus oponentes reivindicam em cada proferimento. A democracia deliberativa ajuda também a corrigir erros, respondendo à outra fonte de desacordo moral: o entendimento incompleto. Portanto, os fóruns de deliberação providenciam uma oportunidade para avançar no entendimento individual e coletivo, sendo que, nesses espaços de negociação, os cidadãos conseguem melhor visualizar o que eles querem.

Na Ciência Política, há uma vasta agenda de pesquisa em torno da participação de atores não-estatais. O Brasil é considerado um país inovador e referência quando o assunto é este. Não à toa, a Ciência Política brasileira possui inúmeros estudos sobre este tema desde a redemocratização, com um significativo avanço sobre diversos métodos para se estudar todas as nuances que envolvem esta questão (AVRITZER, 2006; 2008 DAGNINO, 2002; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; LAVALLE *et. al.* 2006).

Em termos comparativos com a Ciência Política, podemos perceber que os estudos sobre participação de atores não-estatais em arenas, instituições e organizações internacionais tendem a ser mais descritivos e menos focados na elaboração de métodos para o estudo da participação social, por exemplo. Isso se deve, talvez, pela complexidade do estudo deste tema quando levado à arena internacional. Há uma multiplicação acentuada dos atores e acordos envolvidos.

Almeida (2009), por exemplo, ao estudar a participação social em conselhos municipais de saúde, argumenta que o número de falas durante as deliberações públicas se constitui em uma variável importante a ser analisada, visto que quanto maior o nível de discussão antes do momento que precede o voto, mais se aproxima do ideal

deliberativo de interatividade e pluralidade de discurso. Além disso, a autora acredita ser relevante investigar se as falas dos participantes expressam denúncias ou demandas, podendo se inferir, a partir disso, se o conselho é mais propositivo ou reativo em sua atuação.

Nas Relações Internacionais, o estudo sobre a participação de atores não-estatais em arenas, instituições e organizações internacionais ainda se mostra relativamente incipiente. De um modo geral, os estudos sobre participação social nas Relações Internacionais tendem a ser mais concentrados em torno de estudos de casos. Parte significativa dos trabalhos encontrados durante a pesquisa focam no Sistema ONU (MENEZES, 2010; RUHLMAN, 2015; MCKEON, 2009) e no Mercosul (BUDINI, 2015; SERBIN, 2013; RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2014). Há ainda alguns estudos sobre a participação da sociedade civil na SADC (MATLOSA; LOTSHWAO, 2006); na ASEAN (QUAYLE, 2012; HSIEN-LI, 2011) e na América Central (CARRILLO, 2013).

Ruhlman (2015), ao estudar as possibilidades de interação entre o Sistema ONU e a sociedade civil, se questiona por que atores não-estatais adquirem direitos de participação em organizações internacionais. Segundo o argumento da autora, as organizações intergovernamentais e Estados que as compõem, ao garantirem direitos de participação à atores não-estatais, estão apenas perseguindo seus interesses. A autora ainda realiza uma importante distinção entre as formas de participação e colaboração dos atores não-estatais com as organizações internacionais. A autora entende a participação de atores não-estatais em organizações internacionais como ‘níveis’ que podem ou não ser implementados. De um lado, há o que a autora designa como ‘*downstream engagement*’, que é a colaboração ou parceria dos atores não-estatais. Por outro lado, em um nível levemente mais elevado de abertura à sociedade civil há o que a autora designa como ‘*upstream engagement*’, que são consultas feitas a respeito da governança geral ou do gerenciamento da organização. O ‘*upstream engagement*’ leva a um estágio superior de participação, o que a autora denomina de transparência e acesso, que são a exposição de documentos da organização internacional com os atores não-estatais ou a permissão de que grupos observem o processo de governança. No último nível – o conceito de participação – é entendido como a oportunidade formal de fazer parte do processo de atuação da organização, onde há um compartilhamento de informações com os *decision-makers*. No entanto, a autora, ressalta, tal nível não é necessariamente uma oportunidade para votar nas decisões políticas da organização.

Segundo Ruhlman (2015), as conferências globais têm tido importância substancial para a atuação de ONGs e da sociedade civil. A conferência de Estocolmo em 1972 e a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 foram fundamentais para aumentar a inclusão das ONGs e depois a participação no “universo” da ONU:

At the very same time, the UN is a state-based organization and there is persistent member resistance to significant formal participation of NSAs. Such opposition is not universal, and arguably is led by a minority of governments that are especially hostile to the idea of institutionalized participation for NGOs, but democracies that are generally supportive of civil society inclusion have also expressed opposition to extensions of their formal participation in the UN (RUHLMAN, p. 37, 2015).

Também estudando as interações entre o Sistema ONU e a sociedade civil, Menezes (2010) lista as atividades que os atores não-estatais podem desenvolver na ONU. Entre estes estão: (i) o diálogo político, por meio da participação formal ou informal nas deliberações intergovernamentais; (ii) *advocacy*, que é a cooperação com vistas a despertar a atenção pública; (iii) a mobilização de fundos privados para a captação de programas e projetos da ONU; (iv) difusão de conhecimento e *expertise*; (v) operacional, por meio da colaboração no desenvolvimento, implementação e avaliação de programas e projetos; (vi) promoção de parcerias.

Em suma, como já explanado, quando se analisa comparativamente a bibliografia sobre participação social na Ciência Política e nas Relações Internacionais, podemos perceber que a literatura da última disciplina tende a ser mais pautada em estudos de casos. Carrillo (2013), por exemplo, realiza um remonte histórico pormenorizado do engajamento da sociedade civil no Sistema de Integração Centro-americana (SICA), em especial, um debate sobre as possibilidades de participação no âmbito do Comitê Consultivo do SICA (CCSICA).

2.2 Mecanismos de participação social nas organizações internacionais

A institucionalização da participação social no cenário internacional, seja em termos normativos ou concretos, remonta à criação do sistema ONU. Segundo Ruhlman

(2015), as ONGs foram ativas no momento de constituição da ONU e a Carta da ONU reconhece formalmente as ONGs em seu artigo 71, permitindo que o ECOSOC forme arranjos de consultas às ONGs:

The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned (UNITED NATIONS, 1945).

Pensando na institucionalização de mecanismos participativos na esfera internacional, o ECOSOC pode ser considerado pioneiro. Sua primeira Resolução sobre o tema data de 1950, Resolução³⁴ 288 B (X). A última resolução sobre o tema é a 1996/31³⁵. Esta reconhece a diversidade e a importância desempenhada pelas ONGs no auxílio aos trabalhos da organização intergovernamental e dispõe sobre as relações consultivas estabelecidas entre a ECOSOC e seus órgãos subsidiários e as ONGs.

Esta Resolução realiza uma importante distinção entre a participação sem voto, garantida a Estados não membros e agências especializadas e a participação com *status* consultivo, garantido às ONGs. Os ‘tipos’ de *status* consultivo³⁶ garantido às ONGs se dividem em três tipos: geral, especial e de lista “*Roster*”. O *status* consultivo geral é concedido às ONGs que trabalham com assuntos econômicos e sociais, e que são representativas de grandes segmentos da sociedade, atuando em inúmeros Estados. Já o *status* consultivo especial é provido às ONGs que possuem competências específicas dentro do leque de temas coberto pela ECOSOC e seus corpos subsidiários. O último tipo de *status* consultivo, o de lista ou *Roster* é dado às ONGs que desejam realizar contribuições episódicas (ECOSOC, 1996).

Além disso, vale destacar alguns dos direitos conferidos às ONGs que gozam de *status* consultivo geral e especial. Entre estes estão a possibilidade de designar

³⁴ Tal resolução não se encontra disponível na internet.

³⁵ A resolução completa pode ser acessada por meio deste link: <https://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>

³⁶ A garantia, suspensão e retirada do *status* consultivo, bem como a interpretação das normas e decisões relacionadas a essa matéria são prerrogativas dos membros de Estados e do comitê das ONGs (ECOSOC, 1996).

autoridades representativas a serem observadores em encontros públicos promovidos pelo ECOSOC; de fazerem declarações escritas, desde que observadas as regras, e a possibilidade de fazerem apresentações orais, desde que aprovada pelo comitê das ONGs, que ainda determina sob quais temas se pode discursar (ECOSOC, 1996).

Apesar de inovadora, segundo Ruhlman (2015), a Resolução 1996/31 do ECOSOC falha ao definir o que é uma ONG, utilizando linguagem ambígua, que segundo ela, estaria relacionado com um desacordo entre os Estados-membros sobre a participação de atores não-estatais e sobre a extensão em que se deveria dar esta participação. De fato, podemos perceber uma definição muito ampla e pouco conceitual: “the term ‘organization’ shall refer to non-governmental organizations at the national, sub-regional, regional or international levels” (ECOSOC, 1996).

Outra medida implementada no Sistema ONU que vale a pena destacar é a criação da NGLS, uma agência que desde a década de 1980 propiciou uma articulação mais efetiva entre os atores não-estatais e o sistema ONU. Em conferência realizada em 1995, os membros desta agência reconheceram a necessidade de uma governança global, como resposta aos efeitos da globalização e ao declínio da influência da ONU, demandando uma reforma da ONU, com vistas à sua democratização, elencando a necessidade de transparência das decisões, *accountability*, menos burocracia e maior controle por parte da sociedade civil global (TEIXEIRA, 2001).

As conferências internacionais também foram um importante espaço onde os atores não-estatais puderam ecoar suas demandas. De acordo com Teixeira (2001), a partir da Conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento (ECO-92), a participação das organizações da sociedade civil passaram a ter um impacto mais significativo, onde tiveram o direito de participar das reuniões dos comitês preparatórios oficiais.

Abaixo, em forma de tabela, organizo outros mecanismos participativos implementados por organizações, instituições e agências internacionais:

Tabela 1 – Mecanismos participativos em organizações e instituições internacionais

OI	Área geográfica	Ano de criação da OI	Ano criação mecanismo participativo	Formas de participação
CIDH	América	1959	1965 ³⁷	Petições

³⁷ Fonte: Ramanzini (2014).

SICA	América	1991	1993	Direito à voz e participação nas decisões do Comitê Consultivo (CCSICA) ³⁸
Mercosul	América	1991	1996 ³⁹	Participação nas Cúpulas Sociais; consultas; troca de informações
Comunidade Andina	América	1969	1998	Participação em mesas e instâncias temáticas ⁴⁰
OEA ⁴¹	América	1948	1999	Assistir atividades, realizar apresentações, levar informações e prestar assessoria
BID	América	1959	2000 ⁴²	Informação, diálogos, consultas públicas, colaboração e alianças.
Unasul	América	2007	2012	Direito à voz em sessões do órgão e demais instâncias; apresentação de recomendações e status consultivo ⁴³
CADHP	África	1987	1988	<i>Status</i> de observador; apresentação de comunicações escritas sobre violação de DH ⁴⁴ .
SADC	África	1992	1998	Encontros interativos e <i>status</i> de observador ⁴⁵
BAD	África	1964	1999	Diálogo, revisão de gastos públicos; consultas ⁴⁶

³⁸ <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=84784&idm=1>

³⁹ Fonte: Budini (2015).

⁴⁰ Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=309&tipo=TE&title=participacion-social-y-ciudadania-andina>

⁴¹ A OEA possui informações detalhadas sobre a participação social na organização, que podem ser consultados por meio dos links: http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad_civil/index.shtml e <http://www.oas.org/es/council/CUMBRES/about.asp>

⁴² Fonte: Rodrigues; Maciel (2014). Em 2004, o BID elaborou a sua primeira estratégia de participação cidadã: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-581988153-22> <https://www.iadb.org/pt/sociedade-civil-v3/estrategia-sociedad-civil%2C20951.html>

⁴³ Fonte: Aguilar (2017).

⁴⁴ <http://www.achpr.org/network/>

⁴⁵ *Idem* e <http://www.sadc-cngo.org/>

⁴⁶ Disponível em: <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/topics/civil-society/civil-society-engagement/> e <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000024-EN-COOPERATION-WITH-CIVIL-SOCIETY-ORGANIZATIONS-POLICY-AND-GUIDELINES.PDF>

ECOWAS	África	1975	2003	Diálogo e parcerias por meio da WACSO ⁴⁷
União Africana	África	1999	2004	Fóruns interativos e consultas ⁴⁸
COMESA	África	1994	2004	Direito consultivo ⁴⁹
EAC	África	1999	2012	Diálogo; consulta ⁵⁰
ASEAN	Ásia	1967	1979	‘Afiliação’ (1979); consultas e participação em fóruns anuais (2005) ⁵¹
BAD	Ásia	1966	1987	Troca de informações; colaboração; monitoramento de projetos ⁵²
CIDH/ASEAN	Ásia	2009	2015	Status consultivo ⁵³
BERD	Europa/Ásia	1991	2000	Diálogo público; consulta; pedido de informações ⁵⁴
União Europeia	Europa	1993	2002	Diálogo; consulta
UNICEF	Global	1946	1952	Colaboração; parcerias ⁵⁵
OIT	Global	1919	1956	Cooperação e consulta ⁵⁶
Banco Mundial	Global	1944	1981	Diálogo; consulta; parcerias institucionais e compartilhamento de informações ⁵⁷
PNUMA	Global	1972	1992	Diálogo; status consultivo ⁵⁸

⁴⁷ Disponível em: <https://www.ecowas.int/ecowas-sectors/civil-society/foscao.org/index.php/en/who-we-are/about-wacsof> e <https://wacsof-foscao.org/index.php/en/who-we-are/about-wacsof>

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Fonte: MOYO (2007).

⁵⁰ Disponível em: http://eacgermany.org/wp-content/uploads/2014/12/EAC-CDF_small.pdf

⁵¹ Apesar de 1979 ser a data em que se cria o primeiro mecanismo participativo para atores não-estatais na ASEAN, muitos autores salientam que somente depois de 1997, após uma reforma institucional, que uma participação social mais ampla se ‘consolidou’, apesar das inúmeras críticas quanto a efetividade e limitação desta participação (CHANDRA, 2006; GERARD, 2014).

⁵² Disponível em: <https://www.adb.org/site/ngos/overview>

⁵³ Disponível em: <https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/12/Guidelines-On-The-AICHRS-Relations-With-CSOs.pdf>

⁵⁴ Disponível em: <https://www.ebrd.com/who-we-are/civil-society-overview.html> e <https://www.ebrd.com/ebd-civil-society-engagement.pdf>

⁵⁵ Disponível em: https://www.unicef.org/about/index_3374.html

⁵⁶ Disponível em: <https://www.ilo.org/pardev/partnerships/civil-society/lang--en/index.htm>

⁵⁷ Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/partners/civil-society#2>

⁵⁸ Disponível em: <https://www.unenvironment.org/civil-society-engagement/why-civil-society-matters>

PMA	Global	1961	1995	Colaboração ⁵⁹
FAO	Global	1945	1999	Status de observador; status consultivo; status consultivo especializado ⁶⁰
PNUD	Global	1966	2001	Consulta; colaboração ⁶¹
FMI	Global	1945	2003	Consultas
ONU Habitat	Global	2002	2009	Diálogo; status consultivo
OPAQ	Global	1997	2009	Participação em fóruns anuais
FPNU	Global	1969	2010	Diálogo por meio da <i>Civil society Advisory Panel</i> ⁶²
OCDE	Global	1961	2010	Consultas ⁶³

Fonte: elaboração própria, a partir de dados secundários.

Esse mapeamento não exaustivo oferece uma contextualização sobre o *status* atual dos mecanismos de participação social em organizações e instituições internacionais, ajudando a reunir elementos para se discutir o caso do IPPDH, a ser tratado no quarto capítulo. Este levantamento tentou reunir informações sobre o máximo possível de organizações, instituições e agências internacionais no que tange à participação social, elencando o ano de criação da organização internacional, o ano de criação ou implementação do mecanismo participativo e as formas de participação dos atores não-estatais. Das 31 organizações listadas nesta tabela, 12 são globais, sete do continente americano e sete do continente africano. A Ásia conta com três organizações e a Europa, duas.

A maior dificuldade nesta pesquisa de mapeamento se dá em razão da dissonância entre as informações disponíveis no site das respectivas agências, instituições e

⁵⁹ Disponível em: <https://www1.wfp.org/non-governmental-organizations>

⁶⁰ Disponível em: <http://www.fao.org/3/i3443e/I3443E.pdf>

⁶¹ Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Civic%20Engagement/CSAC%20Operating%20Framework.pdf> e https://www.undp.org/content/undp/en/home/partners/civil_society_organizations/advisorycommittee.htm

⁶² Disponível em: <https://www.unfpa.org/partnering-civil-society>

⁶³ Disponível em: <http://www.oecd.org/about/civil-society/the-oecd-and-civil-society.htm>

organizações internacionais e a prática da dinâmica participativa. Isso, muitas vezes, se deve pela falta de atualização dos *websites* ou também pela própria dinâmica participativa, que acaba sendo esvaziada pela OI como uma forma de ‘sufocamento’ da sociedade civil – principalmente naquelas onde há um desacordo entre os Estados sobre a participação social – ou pelos próprios atores não-estatais, que deixam gradualmente de participar dos mecanismos criados.

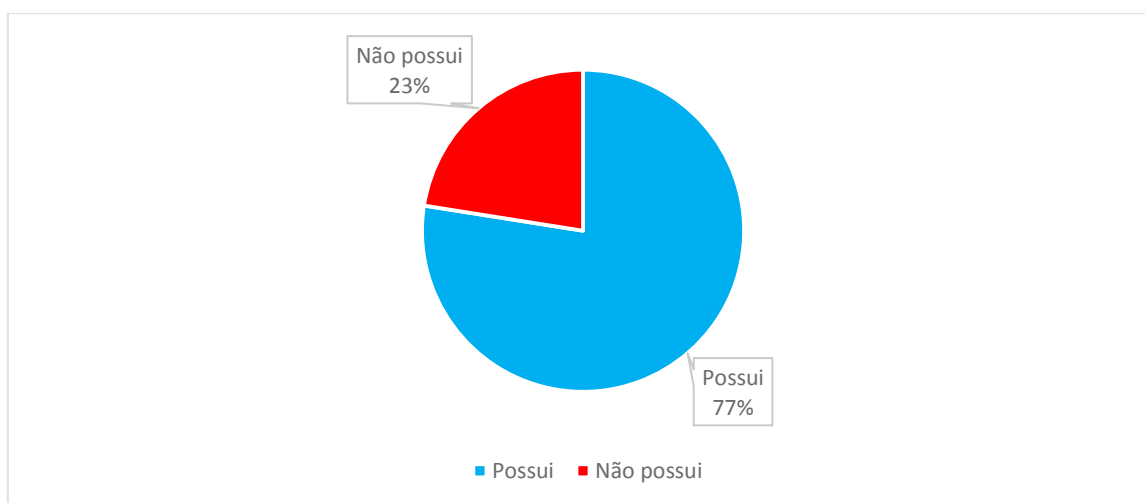
Dessa forma, este mapeamento se pautou, principalmente, pelas informações disponíveis nos *websites* das OI, observando o ano de criação da primeira experiência participativa. Na quase totalidade dos casos, os mecanismos de participação social foram mantidos, de acordo com as informações disponibilizadas pelas OI, o que não necessariamente vai ao encontro da literatura especializada. Um exemplo disso é o caso da participação social na ASEAN. Embora o primeiro mecanismo participativo tenha sido criado em 1979, a literatura tende a enfatizar a dificuldade de participação dos atores não-estatais nessa OI em particular, que possui forte caráter soberanista e estatal, mesmo após o processo de democratização da OI em 2007 (CHANDRA, 2006; GERARD, 2014):

Given ASEAN’s limited experience in allowing civil society groups to participate in the agenda-setting, it might be difficult for the Association to deal directly with the numerous civil society groups in the region. Another key challenge to civil society engagement with ASEAN is the Association’s lack of openness to civil society participation. Less democratic member- countries are still unsure about civil society engagement in the ASEAN process. Countries such as Burma, and even Singapore, would wish to stop civil society groups from participating in the Association’s decision-making processes (CHANDRA, 2006).

Há ainda OIs em que não encontramos informações disponíveis sobre mecanismos institucionais de participação. Entre estas estão: SACU; CCG⁶⁴; CEMAC⁶⁵; APEC; BDC; BIN; FDN; BCAIE; BDLA.

No total, foram pesquisadas 40 agências, instituições e OI internacionais. Abaixo, transformado em gráfico, vemos a porcentagem de OIs que possuem e não possuem mecanismos participativos:

Gráfico 3 – Existência de Mecanismos Participativos em Organizações e Instituições Internacionais



Fonte: elaboração própria, a partir de dados secundários.

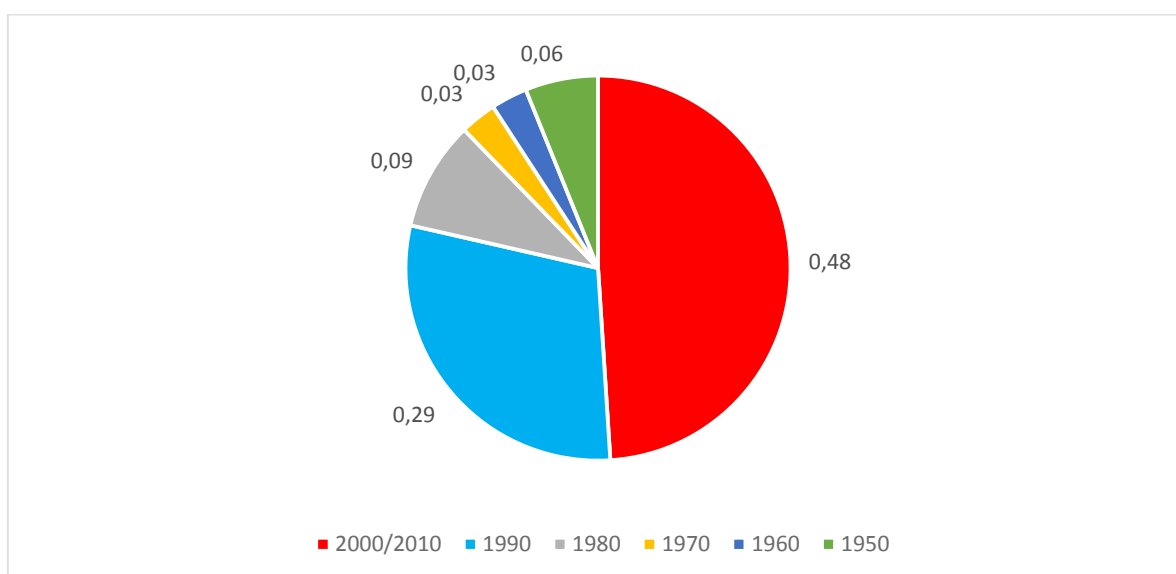
Como podemos visualizar nesta análise, grande parte das OIs pesquisadas possuem mecanismos participativos implementados. A partir deste mapeamento, podemos visualizar também, que a maioria dos mecanismos participativos oferecidos aos atores não-estatais são de caráter consultivo e de colaboração. Comparados com outras experiências participativas, como por exemplo no caso brasileiro, os conselhos municipais de saúde e assistência social, podemos perceber um estágio de participação

⁶⁴ Ao realizar a pesquisa, não encontrei o termo ‘participação social’, ‘sociedade civil’ ou outros termos relacionados na Carta que constitui tal OI. Tem-se informações de apenas uma fundação que tenta exercer pressão sob a organização no sentido de sua democratização e de sua abertura para atores não-estatais: *The Gulf Foundation*. No entanto, as atividades desta organização estão desatualizadas, nos fazendo acreditar que pararam de acontecer. As últimas notícias publicadas no site são de 2014. Essa OI reivindicava uma reforma e ‘mudança sustentável’ na CCG.: <https://www.migrationpolicy.org/article/global-civil-society-qatar-and-gulf-cooperation-council-emerging-dilemmas-and-opportunities>

⁶⁵ O site da OI se encontra somente em Francês, o que gerou uma dificuldade de pesquisa. Mesmo assim, realizei consultas por meio de palavras-chaves neste site e não obtive êxito, o que me levou a categorizar essa OI como sem mecanismo institucional de participação social.

social ainda incipiente, visto que, em princípio, os atores governamentais não são levados a deliberarem e formarem consensos com os atores não-estatais em torno das decisões que precisam ser tomadas. Cabe ressaltar, no entanto, que dada a multiplicidade de atores envolvidos e da escassez de informações mais detalhadas, somente estudos de caso de cada agência, instituição e OI poderia levar a conclusões generalizáveis.

Gráfico 4 - Década de implementação dos mecanismos participativos pesquisados



Fonte: elaboração própria, a partir de dados secundários.

A partir da pesquisa, podemos visualizar que os mecanismos participativos empreendidos pelas OI é um fenômeno novo. A maioria dos mecanismos criados pelas OI que foram pesquisadas data do final da década de 1990 e começo dos anos 2000/2010. Tal fenômeno está intimamente relacionado com a promoção das normas de boa governança, principalmente por parte da ONU, no pós-Guerra Fria. Desde então, a democracia, e conseqüentemente seus instrumentos e instituições, tem sido fomentados mundo afora.

Dado a condição geográfica e levando em conta interesses de pesquisa, nosso interesse centra-se a partir de agora nas Américas, em especial, para a discussão da participação social no Mercosul, o qual será discutido no próximo capítulo. Como

podemos visualizar na primeira tabela, a criação da maioria dos mecanismos participativos pesquisados nas instituições e organizações americanas data dos anos 1990, 2000 e 2010, com exceção da CIDH, que tem seu primeiro mecanismo de participação social criado em 1965, por meio de petições. A data de criação de mecanismos participativos nos continentes africano e europeu também segue o mesmo padrão, contando apenas com um caso *outsider* no continente africano, a CADHP, que tem seu primeiro mecanismo de participação social criado em 1988.

As instituições globais – ligadas ao Sistema ONU – e as organizações asiáticas são as que apresentam os mais longevos mecanismos participativos previstos em seus arcabouços institucionais. Ainda assim, nas instituições do Sistema ONU, há uma prevalência de mecanismos criados a partir da década de 1990.

2.3 Regionalismo e participação social

Integração regional e participação social nem sempre são conceitos operacionalizados via questão democrática. A onda regionalista da década de 1990 coincide com o findar da Guerra Fria, e foi a partir de então – com a vitória dos valores liberais – que a promoção e proteção da democracia começa a ser pensada por meio de instrumentos institucionais regionais. Desde então, não só o Sistema ONU é responsável por promover normas de boa governança democrática, mas também as instituições regionais. As instituições regionais, muitas vezes, são mais eficazes e incisivas em casos de ruptura da ordem democrática. Da mesma forma, instituições regionais que não possuem compromissos democráticos podem atuar como “protetoras” de regimes autoritários, que em nada compartilham dos valores democráticos. Mesmo assim, em geral, instituições regionais comprometidas com a questão democrática tendem a promover de forma mais enfática a questão participativa no seio de suas instituições.

Segundo Herz e Hoffmann (2004), a integração pode ser definida como um processo no qual atores, inicialmente independentes, se unificam e se tornam partes de um todo maior. As autoras definem integração regional: “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ;

HOFFMANN, 2004, p. 160). Hurrell (2007) define regionalismo como um processo instável e indeterminado de múltiplas e competitivas lógicas, que não possui ponto final. O ponto de partida desses processos tende a se pautar pelo desejo de criação de um mercado comum, para evitar a recorrência de guerras e conflitos, e proteger e promover o bem-estar econômico de um tipo particular de modelo econômico.

De acordo com Malamud (2013), duas amplas vertentes de literatura se desenvolveram, na Ciência Política e nas Relações Internacionais, para explicar os agrupamentos voluntários de Estados independentes em grupos regionais. A primeira foi nomeada de ‘integração regional’ e se focou principalmente na Europa. Já a segunda vertente, nomeada de ‘regionalismo’, desde a década de 1990, tem focado seus estudos em diversos continentes.

Na primeira vertente, podemos dividi-la em dois eixos: a abordagem funcionalista e a abordagem neofuncionalista. A abordagem funcionalista está intimamente associada a David Mitrany, 1946 *apud* Herz; Hoffman, 2004. De acordo com a abordagem funcionalista, a cooperação seria instituída inicialmente em áreas mais técnicas, nas esferas econômica e social. Posteriormente, com uma maior interação, a construção de valores e instituições comuns permitiria que a cooperação transbordasse para a arena política (HERZ; HOFFMAN, 2004). O funcionalismo acredita que a cooperação levaria a uma paz perpétua, em termos kantiano.

De outro lado, o neofuncionalismo - a abordagem mais influente - possui como principal expoente *Ernst Haas*. Sua preocupação central estava na integração europeia. Na concepção do autor, os atores subnacionais e supranacionais são elementos-chave no processo de integração regional (MATTLI, 2012). Dessa forma, a teoria neofuncionalista dedica atenção ao papel desempenhado pelos atores não-estatais na condução do processo de integração regional (SCHMITTER, 2010). De acordo com a argumentação neofuncionalista, se faz necessário compreender como grupos de interesses, partidos, burocratas, agentes não-governamentais trabalham dentro dos Estados nacionais no sentido de pressionarem e convencerem os agentes governamentais nacionais quanto aos benefícios da integração regional, e conseqüentemente da necessária transferência de uma parcela da soberania nacional para a esfera transnacional. Nesta abordagem, também é de suma importância estudar o processo de aprendizado dos atores envolvidos nas negociações da integração regional, visto que esta possui intrinsecamente uma dimensão de valores, tanto material, quanto “cosmológica” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Haas, 1968 *apud* Mattli, 2012 identifica três conjuntos de fatores que podem favorecer a integração regional. O primeiro deles é o alto pluralismo político e social, que descreve uma situação de total mobilização de todos os segmentos da sociedade via grupos de interesses e partidos políticos. A hipótese do teórico é a de que a integração regional caminha mais rapidamente quando responde a dinâmicas socioeconômicas que emanam de um ambiente urbano-industrial pluralista. O segundo fator diz respeito a uma heterogeneidade regional simétrica, que acontece sob duas condições: quando cada país em uma região busca se aproximar economicamente, e quando cada classe, partido político ou grupo de interesse tem homólogos em outros países, no qual consegue perseguir interesses em comum. O último fator diz respeito a um processo decisório burocratizado, que tornaria as interações, no que tange à coordenação de políticas, mais fáceis e produtivas. No entendimento do autor, esses fatores provocariam mais integração e gerariam um *spillover* em outros setores ainda não integrados. Oposto à crença funcionalista, o neofuncionalismo não acredita que a integração levaria necessariamente à paz, visto que há conflitos divergentes nos processos de integração regional.

A emergência de uma nova geração de regionalismo no pós-Guerra Fria fomentou estudos comparativos entre regionalismos. Fioramonti e Mattheis (2016), a partir de uma comparação entre o regionalismo europeu (União Europeia) e africano (União Africana), propõem uma estrutura comparativa a partir de algumas variáveis. Entre estas, estão: a análise do processo de integração regional; do desenho institucional; do tipo de liderança regional; as condições para adesão; a questão da soberania; os *drivers* e o tipo de identidade regional.

Críticas são tecidas às abordagens tradicionais do regionalismo comparado, visto que estas colocariam o modelo europeu de integração enquanto centro e modelo para se comparar outros regionalismos. Dessa forma, essas abordagens são consideradas eurocêntricas. No entanto, as novas abordagens do regionalismo comparado tendem a enfatizar e analisar outras variáveis da integração regional:

Tabela 2 – Abordagens tradicionais e novas abordagens do Regionalismo Comparado

Abordagens tradicionais	Novas abordagens
Processo linear	Processo difuso
Instituições formais	Instituições informais

Liderança do Estado	Liderança difusa
Adesão formal exclusiva	Adesão flexível
Incentivos econômicos	Incentivos sociais
Soberania compartilhada	Níveis de cooperação
Território	Identidade

Fonte: elaboração própria, a partir do trabalho de Fioramonti e Mattheis (2016)

Como pudemos ver, a agenda dos estudos sobre integração regional se diversificou em um período relativamente rápido. Se antes tais estudos eram vistos, sobretudo, pela ótica da experiência europeia de integração, recentemente diferentes níveis e visões de análise emergiram. Dessa forma, podemos constatar um despontamento de estudos que se debruçam sobre o continente africano e americano, por exemplo.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REGIONALISMO NAS AMÉRICAS

A partir da análise apresentada no capítulo anterior, sem levar em consideração as organizações globais, podemos perceber uma precedência temporal na criação de mecanismos participativos no continente americano. Tal continente possui diversos mecanismos de *input* para os atores não-estatais em organizações regionais e, como veremos adiante, estes mecanismos foram aprimorados no decorrer histórico.

3.1 Regionalismo nas Américas

A primeira tentativa de integração regional no continente latino-americano pode ser atribuída às ideias de Simón Bolívar, um político e líder militar venezuelano. Apesar da linguagem e religião em comum, e da cultura compartilhada, fatores divisionários prevaleceram na região. A falha da tentativa de integração conduziu a um pan-americanismo, uma noção *soft de* união continental para o gerenciamento das relações internacionais latino-americanas. Depois da II Guerra Mundial, a ênfase mudou de união política para integração econômica. Entre os fatores responsáveis por essa virada estão o argumento funcional de que as organizações internacionais poderiam servir melhor para arranjos nos relacionamentos econômicos, sociais e culturais ao invés de integração federal ou política (MALAMUD, 2010).

Neste cenário do pós-II Guerra Mundial, surgem na América Latina, alguns processos de integração regional, como a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), mais tarde renomeada para Associação de Integração Latino-americana; o Mercado Comum Centro-americano e a Comunidade Andina (MALAMUD, 2010).

Na década de 1990 o regionalismo ganha um novo fôlego, com novos acordos regionais sendo instituídos na África, Ásia e nas Américas. É dentro deste cenário que se insere a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O início da cooperação regional no Cone Sul se dá em 1985 a partir da aproximação entre Argentina e Brasil, durante seus esforços de redemocratização. Nesse

momento, os parlamentares nacionais estavam debruçados sob os assuntos internos de seus respectivos países, entendendo a estratégia de aproximação dos dois países como uma estratégia de política externa dos executivos nacionais. Dessa forma, segundo Mariano (2011), o Congresso brasileiro dedicou pouca atenção neste alvorecer do processo de integração regional, visto que estava preocupado com o processo constituinte doméstico. Do lado argentino, também havia a preocupação com a questão democrática e com a estagnação econômica. Os parlamentos somente dedicaram atenção à integração regional a partir do Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, instituído em 1988, na qual foi estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração (CPCI).

O Mercosul é um processo de integração regional instituído por meio do Tratado de Assunção⁶⁶, firmado em 26 de março de 1991, inicialmente entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Posteriormente, a Venezuela⁶⁷ (2006) foi outro país a ser incorporado ao bloco regional. O bloco regional possuía como objetivo principal, conforme enunciado no artigo primeiro do Tratado de Assunção, a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação de direitos aduaneiros e de restrições a livre circulação de mercadorias. O Tratado também previa a criação de uma tarifa externa comum para facilitar as trocas comerciais entre os Estados.

Diante do exposto, podemos visualizar que este processo de integração regional possui inicialmente uma proeminência de caráter comercial. Em outras palavras, o processo de integração regional sul-americano tinha o objetivo de facilitar as trocas comerciais entre os países da região. Esse fenômeno, em convergência com outros acordos regionais firmados nos anos 1990 e a primeira década do século XXI, foi caracterizado como ‘regionalismo aberto’ (SERBIN, 2012a; 2013; MATTLI, 2012; MALAMUD, 2013). O termo “aberto” significa que os acordos regionais instituídos neste momento davam primazia à liberalização econômica e se pautavam por reformas pró-mercado. As políticas competitivas se tornaram o cerne dos processos de integração regional na Comunidade Andina, NAFTA e no Mercosul (SERBIN, 2012a; 2013).

⁶⁶ O tratado completo pode ser consultado por meio deste link: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

⁶⁷ No momento, o país se encontra suspenso de suas obrigações e deveres enquanto Estado Parte, medida esta que evoca ao Tratado de Ushuaia sobre compromisso democrático.

Segundo Natera (2016), o Mercosul emerge em um contexto de hegemonia político-cultural do Tratado de Washington, na qual o crescimento econômico passava necessariamente pela desregulação financeira e pela privatização. Em outras palavras, segundo o autor, essas políticas significam o desmonte do Estado nacional-popular construído mediante lutas sociais e políticas desde o fim da II Guerra Mundial.

Tendo em vista a ênfase comercial em sua concepção, dois grupos privados disputaram com os Estados as negociações do processo de integração regional, os empresários e os sindicatos. Vigevani (1996), define três momentos da posição dos sindicatos frente ao processo de integração regional no Mercosul. A primeira se inicia com os acordos de Alfonsín-Sarney de 1986 até o Tratado de Assunção de 1991. Nesta fase, em geral, as centrais sindicais são favoráveis a integração regional como uma forma de cooperação econômica, porém críticas quanto à ausência de questões sociais na pauta da integração. Nesse período, há uma forte atividade da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) enquanto fórum de debate.

A segunda fase corresponderia aos anos de 1991 e 1992, quando as centrais sindicais passam a ser incorporadas formalmente aos grupos de trabalhos SGT-11 (Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social); SGT-7 (Política Industrial e Tecnológica) e SGT-8 (Política Agrícola). Nesta fase, as centrais sindicais possuem uma atitude mais defensiva de desconfiança frente aos rumos tomados no processo integracionista. A terceira fase, iniciada em 1993, corresponde a uma atuação mais ativa do sindicalismo, particularmente da Central única de Trabalhadores (CUT) e do PIT-CNT, Uruguai (VIGEVANI, 1996).

Ainda segundo Vigevani (1996), nestas três fases a atuação das centrais sindicais dos países do Mercosul se deu em dois planos, primeiramente como sindicatos que atuam no âmbito de seus respectivos Estados nacionais; e secundamente enquanto membros da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). Neste segundo plano, segundo o autor, as centrais sindicais começaram a lidar com exigências com as quais não estavam acostumadas a lidar. Durante este momento, as centrais sindicais percebem que necessitam participar do Mercosul, sendo obrigadas a elaborar uma estratégia para exercer influência diante do processo de integração. Estas possuíam uma percepção de que a integração regional era irreversível e de que teria impactos profundos sobre os países participantes. Como contrapartida, as centrais sindicais possuíam um “projeto bolivariano” que unisse economicamente, socialmente e culturalmente a América Latina.

De acordo com o autor, este projeto bolivariano pode ser tratado como um incentivo simbólico à participação dos sindicatos na integração regional.

Apesar da participação da classe sindical no processo de integração regional, o Mercosul, em sua primeira normativa – o Tratado de Assunção – não possui nenhum mecanismo que prevê a participação de atores não-estatais. Dessa forma, o acordo regional é, até então, de caráter puramente intergovernamental. Foi somente em 1994, com a assinatura do Protocolo adicional de Ouro Preto⁶⁸, o qual estabelece a estrutura institucional do Mercosul, que foram criados os primeiros espaços institucionais de participação social, por meio da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) (MARTINS, 2014; MARTINS; SILVA, 2011).

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) foi criada enquanto órgão de representação dos Parlamentos dos Estados Partes. Já o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), se constitui enquanto órgão de representação dos setores econômicos e sociais. Possui natureza consultiva e se manifesta por meio de recomendações ao Grupo do Mercado Comum (GMC) (MERCOSUL, 1994). Segundo Martins (2014), dado o caráter intergovernamental do Mercosul, este Foro não conseguiu se consolidar, fazendo com que perdesse sua força paulatinamente. Além do mais, as organizações sociais e movimentos populares não se sentiam representados pelo FCES. Apesar dessas dificuldades, as centrais sindicais conquistaram avanços importantes, como o reconhecimento da importância dos direitos trabalhistas. A Declaração Sociolaboral e o Acordo Multilateral de Seguridade Social se constituem enquanto exemplos dessas conquistas.

Apesar do crescimento econômico, a ênfase neoliberal do processo de integração regional começa a sucumbir gradativamente em razão das consequências econômicas e sociais causados pelas reformas liberalizantes, como o aprofundamento da desigualdade social, da pobreza e da exclusão social. Até instituições financeiras internacionais reconhecerem as limitações deste modelo, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, que alertaram quanto à necessidade de políticas visando à diminuição da distribuição desigual da riqueza na região (SERBIN, 2013).

Diante desta crise, na primeira década do século XXI, uma nova agenda começa a emergir na integração regional mercosulina. Nesta nova agenda, a dimensão social e

⁶⁸ O Tratado pode ser consultado por meio deste link: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>

política ganha uma nova tônica (MARTINS, 2014; NATERA, 2016; MARIANO, 2011; SERBIN, 2012a; RAMANZINI JÚNIOR, 2015). É convergente entre estes autores – e da literatura especializada em um geral – que as mudanças da pauta integracionista se devem a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda que emergem no Cone Sul. Entre estes, Tabaré Vasques e José Mujica no Uruguai; Nestor e Cristina Kirchner, na Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, no Brasil; Hugo Chávez, na Venezuela e Fernando Lugo no Paraguai. Segundo Ramanzini Júnior (2015), as mudanças iniciadas nos anos 2000, no Mercosul, são frutos de mudanças ocorridas nas estruturas políticas internas dos países membros.

Essa nova fase do regionalismo marca uma repolitização da agenda e um deslocamento de questões econômicas e comerciais para questões mais políticas, o que Serbin (2012a) caracteriza como um “retorno à política” e um “retorno do Estado” à frente das políticas sociais e de desenvolvimento. Alguns autores conceituam esse novo momento como ‘regionalismo pós-hegemônico’ (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2009; RIGGIROZZI, 2012) ou ‘regionalismo pós-liberal’ (SANAHUJA, 2010).

De acordo com Sanahuja (2010), o regionalismo pós-liberal é expressão da rejeição latino-americana às políticas neoliberais do Consenso de Washington. Tais políticas causaram um enfraquecimento da atuação estatal na promoção do desenvolvimento. Diante disso, na visão dos governos de centro-esquerda e esquerda que emergiram neste período, esta reorientação da agenda política integracionista deveria ser baseada em uma estratégia baseada no retorno a um Estado forte. Resumidamente, o regionalismo pós-liberal seria caracterizado pela primazia da agenda política em detrimento da agenda econômica e comercial; um retorno da agenda de desenvolvimento; um maior protagonismo dos atores estatais, diante dos atores privados e das forças do mercado; uma ênfase maior na agenda “positiva” da integração, com a criação de instituições e políticas comuns e uma maior cooperação em temas não comerciais; maior preocupação pelas dimensões sociais e uma busca pela justiça social; ênfase na seguridade energética e na questão infra estrutural; a busca por promover uma maior participação e legitimação social dos processos de integração.

Segundo Riggiozzi (2012), o regionalismo pós-liberal faz parte de um complexo de ideias alternativas e novas motivações políticas na América Latina, no qual há um redescobrimto do espaço regional enquanto espaço de discussão e ação coletiva:

América del Sur se perfila desde el principio de los 2000 como un área capaz de desafiar la hegemonía tradicional y la importancia que EE.UU. ha tenido como poder ‘regionalizador’. La década que se abre dio a luz un debate que se centra en la búsqueda de una nueva síntesis entre el Estado y la sociedad, y entre Estado y mercado, superando los costos del neoliberalismo en términos de ciudadanía, la democracia, y la inclusión. La relación entre el Estado y el mercado, y el lugar de los actores sociales en esta relación, sin embargo, no es nueva. Ha estado en el centro del debate sobre que constituye desarrollo e integración desde finales del Siglo XIX (RIGGIROZZI, 2012, p. 134).

Emerge também nesse momento as ideias de “irmandade dos povos” e de destino comum (MARIANO, 2011) em oposição às políticas neoliberais e a instituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), vistas como extensão da influência dos EUA sob a região. Neste momento, observa-se também um aumento da capacidade de redes regionais da sociedade civil de formularem e implementarem uma agenda propositiva. Exemplos dessas redes são a Aliança Social Continental; a Mesa de Articulação de Associações e Redes de Organizações Não-governamentais da América Latina e do Caribe; o Fórum da Diplomacia Cidadã; o Congresso Bolivariano dos Povos (SERBIN, 2013).

Dentro deste novo cenário integracionista, há uma nova maneira de enxergar a resolução dos problemas sociais, por meio da ênfase em políticas sociais, pautadas pela proteção e promoção social (MARTINS, 2014). Diante disso, uma série de normativas, documentos e posteriormente instituições e instâncias são criadas para incorporar a pauta social na integração regional.

Uma das primeiras iniciativas dentro desse cenário é a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), em 2000, por meio da decisão 61/00⁶⁹ do Conselho do Mercado Comum (CMC). A criação da RMADS, segundo esta decisão, se dá pela importância de ampliar e aprofundar a temática do desenvolvimento social no processo de integração regional. A RMADS, tem a função de propor por meio do Grupo Mercado Comum (GMC), medidas referentes a coordenação de políticas e o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento social dos Estados-Partes. Nos dois primeiros anos, segundo Martins

⁶⁹ https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16749_DEC_061-2000_ES_Reuni%C3%B3n_Mtros-Aut_Developmento%20Social_Acta%2000.pdf

(2014), a RMADS possuiu pouca visibilidade. No entanto, em 2005, com a criação do “Mercosul Social”, no âmbito da RMADS, as ações na área social tiveram um aclave.

O “Mercosul Social”⁷⁰ foi pensado inicialmente durante a VIII RMADS (Ata 01/05). Durante esta reunião, as autoridades participantes concordaram que a RMADS oferecia uma oportunidade para fortalecer os esforços no que tange à problemática social, com o objetivo de potencializar a cooperação horizontal e o intercâmbio de experiências, no desenho e implementação de políticas sociais. Dessa forma, decidiu-se pela necessidade da elaboração de um plano bienal que contém três níveis que se conectam, entre estes, a adoção de um marco conceitual e metodológico para o Mercosul Social.

Outra importante normativa aprovada é a “Declaração de Princípios do Mercosul Social”⁷¹, durante a XIII RMADS, em 2007. Esta Declaração é fruto do compromisso assumido em 2005 pelo Mercosul na luta contra a pobreza, onde se estabelece que a consolidação da democracia depende da construção de sociedades mais equitativas e justas. Diante disso, estabelece que o núcleo familiar se constitui enquanto eixo privilegiado da intervenção das políticas sociais; do entrelaçamento entre as políticas econômicas e sociais; da proteção e promoção social enquanto eixo das políticas públicas; a importância da segurança nutricional e alimentar; o respeito pelas particularidades territoriais e a importância do diálogo com a sociedade civil como eixo fundamental de trabalho do Mercosul Social.

Uma importante instância criada neste cenário de incorporação das temáticas sociais na pauta integracionista é o Instituto Social do Mercosul (ISM), criado em 2007 por meio da decisão 3/07⁷² do CMC. Sua criação, de acordo com esta decisão, tem o objetivo de desenvolver a dimensão social no Mercosul, fortalecer o processo de integração e promover o desenvolvimento humano integral. Entre seus objetivos estão, a contribuição para a consolidação da dimensão social como eixo fundamental do Mercosul; contribuir para a superação de assimetrias; colaborar tecnicamente no desenho de políticas sociais regionais; sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais;

⁷⁰ A ata da reunião pode ser consultada por meio deste link:

[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/A3C8EE45EDAA669D0325846E006517A9/\\$file/RMADS_2005_ACTA01_ES.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/A3C8EE45EDAA669D0325846E006517A9/$file/RMADS_2005_ACTA01_ES.pdf)

⁷¹ <http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/declaracion-de-principios-mercosur-social/>

⁷² Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_ES_InstitutoSocial.pdf

coletar e intercambiar boas práticas em matéria social; promover mecanismos de cooperação horizontal e identificar fontes de financiamento.

Outro órgão criado foi a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), em 2008, por meio da decisão 39/08⁷³ do CMC: “Una de las funciones más relevantes asignadas a esta dependencia en la estructura organizacional del MERCOSUR consiste en supervisar la correcta ejecución de los proyectos sociales regionales aprobados por el CMC” (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2019). Além disso, entre suas funções estão a de elevar propostas de trabalho relativas ao plano estratégico de ação social do Mercosul; coordenar com a RMADS as propostas técnicas elaboradas pelo ISM relativas ao PEAS; propor ao CMC a adoção de projetos sociais regionais.

Ainda neste novo cenário da agenda integracionista, também é aprovado o “Plano de Ação para a Criação de um Estatuto da Cidadania no Mercosul”, por meio da decisão 64/10⁷⁴ do CMC. Esta decisão reconhece a necessidade de se consolidar um conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul. Entre estes benefícios e direitos estão: a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os cidadãos dos Estados Partes do Mercosul e a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Posteriormente, este plano de ação foi atualizado por meio da decisão 32/17⁷⁵ do CMC, como forma de se adequar a criação de novos foros no Mercosul.

Segundo Martins (2014), a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS) se constituiu enquanto a principal iniciativa para fortalecer a dimensão social da integração regional. O PEAS foi aprovado primeiramente enquanto documento normativo (decisão 12/11 CMC⁷⁶) “Eixos, diretrizes, e objetivos prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul”, e posteriormente transformado em um

⁷³ https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2862_DEC_039-2008_ES_ComCoordMinAsunSoc.pdf

⁷⁴ Disponível em: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf

⁷⁵ Disponível em: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_032-2017_PT_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%20E2%80%A1%20C3%86o.pdf

⁷⁶ A decisão completa pode ser acessada por meio deste link: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39597_DEC_012-2011_ES_Plan%20Estrat%20C3%A9gico%20de%20Acci%20C3%B3n%20Social%20del%20MCS%20.pdf

documento “mais detalhado” pelo Instituto Social do Mercosul⁷⁷. O PEAS é resultado de um longo processo de desenvolvimento político na região, que teve seu momento mais importante durante a XXX Cúpula de Presidentes do Mercosul, em 2006. Nessa reunião, os presidentes dos países do bloco regional solicitaram aos ministros da área social, a elaboração de um plano estratégico de ação social:

El PEAS debería dar cuenta de esta voluntad política de impulso a la elaboración y ejecución de proyectos regionales, desarrollo de estrategias de identificación, intercambio, difusión de mejores prácticas en el área social y de la necesaria articulación entre los distintos ámbitos institucionales del MERCOSUR encargados de la diversa agenda social del bloque (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2017⁷⁸, p. 11).

O PEAS, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, da ONU, possui dez eixos centrais, cada uma contando com diretrizes e objetivos prioritários: erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; universalizar a saúde pública; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; promover a sustentabilidade ambiental; assegurar o diálogo social e estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2012).

No que tange especificamente a incorporação de demandas participativas, foi criado em 2005, o Programa “Somos Mercosul”, durante a presidência *pro tempore* do Uruguai (MARTINS, 2014). Este programa tinha como objetivo superar o déficit de participação social existente no bloco regional. Foi uma iniciativa lançada pela presidência *pro tempore* do Uruguai, com o apoio do então presidente Tabaré Vázquez e dos demais Estados Partes:

Somos Mercosur tuvo como objetivo comprometer a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando espacios para que la sociedad civil y los gobiernos puedan debatir, formular demandas y participar en los procesos decisivos de construcción del Mercosur. La iniciativa correspondió al proceso de creación de una esfera pública regional, fruto

⁷⁷ Este documento pode ser acessado por meio deste link: <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>

⁷⁸ Disponível em: [http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/evaluacion-de-avances-en-la-
implementacion-del-plan-estrategico-de-accion-social-peas/](http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/evaluacion-de-avances-en-la-implementacion-del-plan-estrategico-de-accion-social-peas/)

de la madurez de la cultura democrática en la región (SILVA; MARTINS, 2016).

Posteriormente, começam a ser realizadas em 2006, as Cúpulas Sociais do Mercosul, criada durante a presidência *pro tempore* do Brasil (RAMANZINI JÚNIOR, 2015). As Cúpulas Sociais foram espaços de debate político sobre os rumos da integração regional, bem como de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, no qual participam representantes de movimentos sociais, os governos e organismos do Mercosul. Segundo Silva e Martins (2016), as Cúpulas Sociais se inspiraram em experiências de participação social difundidas pela América do Sul. A partir de questionários respondidos por organizações da sociedade civil (OSC) que participaram das Cúpulas Sociais, entre 2006-2015, os autores identificam neste estudo um “desejo de aperfeiçoamento” por parte das OSCs, e não uma percepção de esgotamento do processo. De acordo com Ramanzini Júnior (2015), ao se analisar as declarações finais das treze Cúpulas Sociais realizadas, é possível notar o apoio ao Mercosul e seu aprofundamento, por parte dos atores da sociedade civil que interagem nestes espaços.

Outra importante instância criada para ampliar e fortalecer a dimensão participativa na integração regional é a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), criada em 2010, por meio da decisão 65/10⁷⁹ do CMC. Tal decisão enfatiza a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação social no âmbito do Mercosul. A partir da decisão 30/17⁸⁰ do CMC, a UPS passa a integrar a estrutura da Secretaria do Mercosul (SM). Entre suas funções estão, apoiar a organização das Cúpulas Sociais do Mercosul; administrar o financiamento da participação social em eventos e atividades do Mercosul; manter um registro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes; receber, analisar e responder as solicitações de informações apresentadas por representantes de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes e coordenar ações, atividades e planos para promover a participação social e implementá-las após aprovação do GMC (MERCOSUL, 2019a).

Paralelamente a essas experiências participativas no âmbito regional, experiências nacionais também se desenvolveram, como a criação do Conselho Consultivo da

⁷⁹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780_DEC_065-2010_ES_Unidad%20apoyo%20Participacion%20Social.pdf

⁸⁰ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67211_DEC_030-2017_ES_Fortalecimiento%20UPS.pdf

Sociedade Civil, no âmbito do ministério das Relações Exteriores da Argentina e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, criado em 2008 (MARTINS, 2014).

Em suma, podemos ver que, em um primeiro momento, os assuntos comerciais adquirem proeminência no processo de integração regional no Mercosul. No entanto, uma guinada desloca a agenda política da integração regional para assuntos sociais e políticos, no começo dos anos 2000. Sendo assim, a dimensão social ganha uma nova e importante tônica na pauta integracionista. Dentro deste amplo leque de assuntos sociais, a participação social figurou como tópico importante por meio da aprovação de inúmeros documentos e normativas, bem como da criação de instâncias e órgãos dedicados a tratar da questão participativa. Todavia, o “ressurgimento” do Estado frente às políticas de desenvolvimento social, coloca um paradoxo para a democracia participativa: visto que o Estado forte ressurgiu e se torna ator proeminente na condução integracionista, como podem os atores não-estatais participar com a mesma igualdade de acesso ao processo de formulação e implementação das políticas regionais? Segundo Serbin (2012a), apesar do cenário otimista em termos de ativismo social, ainda prevalecem dificuldades que se relacionam com a tradição do hiper-presidencialismo na construção e negociação dos regionalismos sul-americanos. Ainda segundo o autor, a questão está em que extensão os novos regionalismos estarão dispostos a superar processos “regionalitários”, que estão principalmente relacionados com a falta de canais efetivos para a inclusão de atores sociais na política regional. Em um longo prazo, uma participação efetiva e um empoderamento da sociedade civil ao nível regional dependem de esforços conjuntos de fortalecimento, com uma estrutura democrática, da arquitetura institucional do Estado e das organizações intergovernamentais, assim como o desenvolvimento e avanço das organizações da sociedade civil, superando suas fraquezas e imperfeições intrínsecas.

3.2 Mecanismos de participação social no Mercosul

A estrutura institucional do Mercosul foi estabelecida no Tratado de Ouro Preto. Este designa três órgãos com capacidade decisória: o Conselho do Mercado Comum

(CMC); o Grupo do Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Todos os órgãos contam com o apoio da Secretaria do Mercosul (SM). No decorrer histórico, inúmeras instâncias e órgãos incorporaram ao seu funcionamento mecanismos participativos para atores não-estatais. Abaixo, realizamos um levantamento de algumas destas iniciativas.

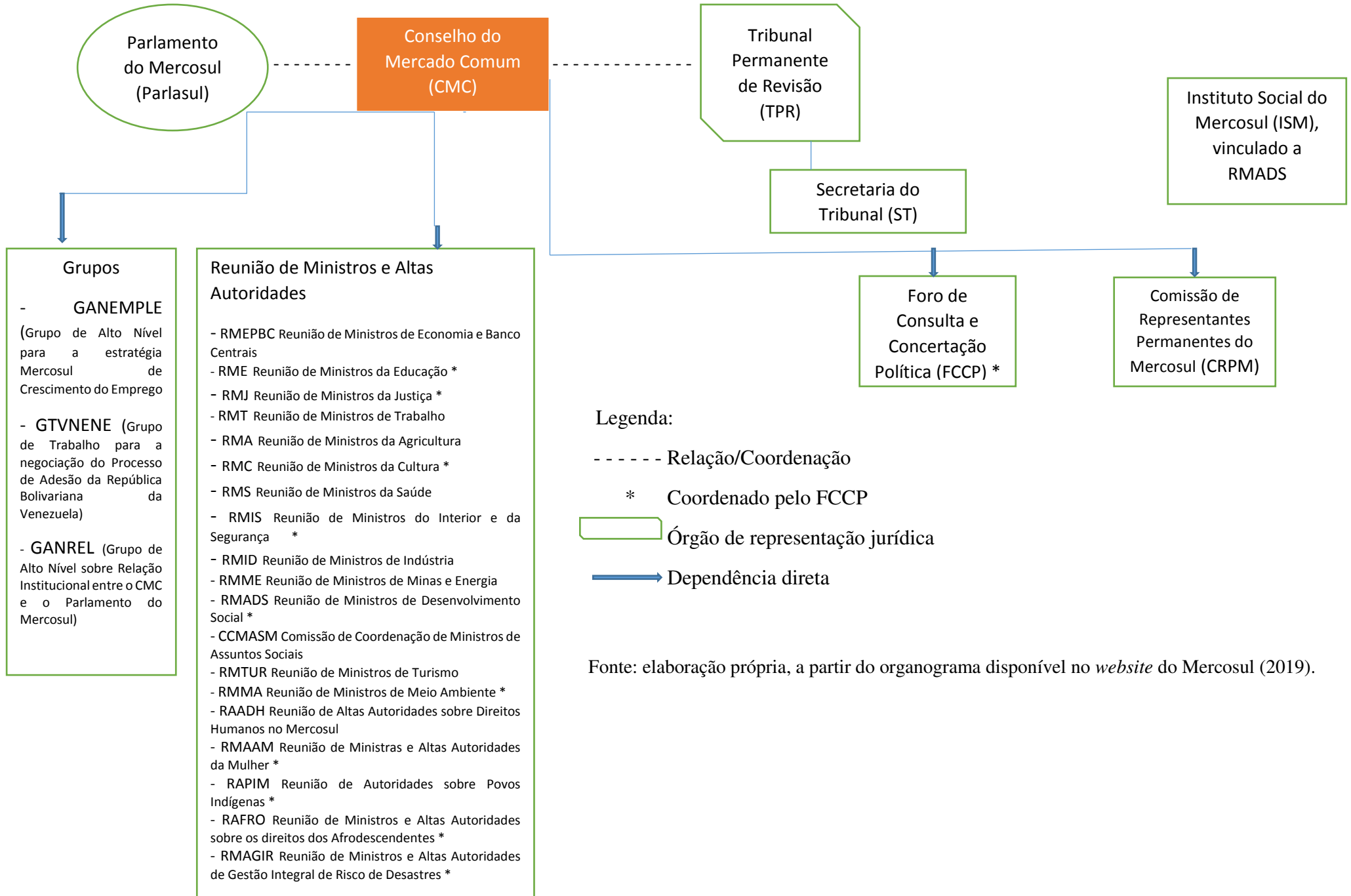
3.2.1 O Conselho do Mercado Comum (CMC)

É o órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política do processo de integração regional e pela tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção. É integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia. As reuniões do CMC acontecem pelo menos uma vez por semestre, com a presença dos Presidentes dos Estados Partes, sendo que podem ser realizadas reuniões toda vez que se julgar oportuno (MERCOSUL, 2019b).

O CMC se manifesta por meio de decisões, que são obrigatórias aos Estados Partes. No que tange à participação social, o regulamento interno do CMC (decisão 2/98) não prevê nenhum mecanismo participativo. Nesta decisão, as reuniões do CMC estão limitadas a participação de ministros e autoridades de nível ministerial. No entanto, posteriormente, por meio da decisão 14/08, nota-se uma alteração (UPS, 2016). O artigo terceiro desta decisão enuncia:

El Consejo del Mercado Común podrá, en función del temario de sus reuniones y cuando lo juzgue conveniente, invitar para que asistan a ellas representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes y representantes de organismos internacionales o agrupaciones de países (MERCOSUL, 2008).

Gráfico 5 – Órgãos e instâncias subordinadas ao Conselho do Mercado Comum (CMC)



Segundo relatório da UPS (2016), ao se analisar as atas do CMC nota-se que este recebe informes de atividades desenvolvidas em outras instâncias do Mercosul, onde é articulada a participação de atores sociais, como empresários, trabalhadores e movimentos sociais. No ano de 2003, participaram de uma reunião do CMC a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul e o Conselho de Trabalhadores do Cone Sul. Desde 2009, o CMC também recebe informes do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Dessa forma, a participação social no CMC acontece de forma indireta, já que se manifesta através de outros órgãos do bloco.

- Reunião de Ministros da Educação (RME)

Foi criada por meio da decisão 07/91⁸¹ do CMC. Possui como função a coordenação de políticas educacionais nos Estados Partes do Mercosul. A RME está integrada por Ministros da educação dos Estados Partes. A estrutura institucional do Setor Educativo do Mercosul (SEM) foi estabelecido em uma normativa posterior e ficou estabelecido que a Reunião de Ministros da Educação (RME) se constituiria em sua instância superior. No regulamento interno de funcionamento da SEM há um procedimento para a participação de Estados terceiros ou de organismos internacionais, aplicando por analogia o procedimento estabelecido para a participação do setor privado no GMC. Este regulamento também estabelece que os subgrupos de trabalho e as comissões poderão realizar suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória, sendo que na primeira poderia ser solicitado a participação de representantes do setor privado:

Si bien no se registra un mecanismo institucionalizado y propio de participación social directa, en la práctica se registran diversas formas de participación de lo que se denominan en el sem las organizaciones de la sociedad civil (osc) o las organizaciones educativas de la sociedad civil (oesc). Entre las prácticas e instancias de participación social detectadas en el ámbito educativo, se destaca el Foro Educativo mercosur que constituye, desde el año 2004, la instancia de diálogo que el sem ha propuesto para promover el debate y la reflexión sobre los desafíos de la región, entre las organizaciones sociales del ámbito educativo y los ministerios de Educación del mercosur. Está integrado por organizaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (UPS, 2016, p. 34).

⁸¹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/27_DEC_007-1991_PT_Traducci%C3%B3n_ReuMinEdu.pdf

Em suma, o relatório da UPS (2016) conclui que a participação social no setor educativo do Mercosul possui práticas de inclusão de diversos atores, mesmo que não esteja regulamentada institucionalmente por uma normativa do Mercosul. Isso porque, dado a natureza do tema e também pela realização de Fóruns Educativos do Mercosul, há um diálogo com organizações da sociedade civil que se dedicam ao tema da educação.

- Reunião de Ministros da Saúde (RMS)

Foi criada por intermédio da decisão 03/95⁸² do CMC. Tem como função, propor ao CMC, medidas relacionadas a coordenação de políticas na área da saúde (MERCOSUL, 1995). No marco da RMS, os principais temas tratados são a dengue, política de medicamentos, saúde pública e propriedade intelectual, saúde sexual e reprodutiva, regulamento sanitário internacional, participação cidadã na saúde e atenção primária em saúde (UPS, 2016).

O regulamento interno da RMS não prevê mecanismos diretos de participação social, no entanto, prevê que esta promoveria a realização de seminários técnicos de acordos com as necessidades. Todavia, no ano de 2004, foi criada uma instância de participação social direta, a partir da criação da Comissão de Saúde e Desenvolvimento para o Mercosul, Bolívia e Chile (UPS, 2016).

- Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social (RMADS)

Foi criada por meio da decisão 61/2000⁸³, com a função de propor ao CMC, por meio do GMC, medidas relacionadas a coordenação de políticas e ao desenvolvimento de ações conjuntas voltadas para o desenvolvimento social dos Estados Partes. Não conta com um regulamento interno, mas conta com o regulamento de funcionamento da Secretaria Permanente da RMADS. Não estão previstos mecanismos institucionalizados de participação social na RMADS. No entanto, houve a realização de alguns seminários que

⁸² Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25847_DEC_003-1995_ES_ReuMinSalud.pdf

⁸³ https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16749_DEC_061-2000_ES_Reuni%C3%B3n_Mtros-Aut_Developmento%20Social_Acta%2000.pdf

contaram com a participação de organizações da sociedade civil, como os dedicados a tratar de assuntos como o tráfico de crianças e adolescentes para exploração sexual, economia social e solidária (UPS, 2016).

- Instituto Social do Mercosul (ISM)

Em relação à participação social, há duas previsões na normativa institucional do ISM. Uma vinculada ao FCES, que contempla a possibilidade de que os coordenadores nacionais do FCES participem como observadores tanto das reuniões do ISM, como das reuniões do Conselho do Instituto Social do Mercosul (decisões 03/07, 37/08⁸⁴ e 47/10⁸⁵ CMC). A outra prevê a construção de redes com instituições universitárias, empresas de comunicação e instituições direcionadas a temática do desenvolvimento social (decisão 47/10 do CMC):

Respecto de la participación de representantes del fces en el ism, nuestras fuentes han destacado que, a pesar de haberse «abierto espacios» para la participación, esta no se ha producido. Esto se ha dado a pesar de que el mismo fces haya manifestado su interés en «... apoyar su funcionamiento e intentar participar más activamente en dicho nuevo órgano del mercosur, en el cual tiene un rol especial conforme a su propio marco jurídico fundacional» (fces/xliv Reunión Plenaria/acta N.o 01/09) (UPS, 2016, p. 39-40).

No entanto:

El trabajo del ism respecto de las organizaciones y movimientos sociales ha sido identificado, según nuestras fuentes, en el origen mismo de las políticas públicas, esto es que desde el propio diseño de las políticas públicas los movimientos y organizaciones sociales son contemplados como parte de aquellas (UPS, 2016, p. 40).

Além disso, a partir das entrevistas realizadas pela UPS (2016), pode-se constatar que os seminários promovidos pela ISM são um espaço-chave de participação social. A

⁸⁴ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2858_DEC_037-2008_ES_EstructInstSocialMCS.pdf

⁸⁵ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36766_DEC_047-2010_ES_Disposic%20Funcion%20ISM.pdf

iniciativa de convocar a realização de investigações também conta como um mecanismo que permite visibilizar as demandas das organizações da sociedade civil.

- Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA)

Foi criada por meio da decisão 19/03⁸⁶ do CMC. Tem como função, propor ao CMC, medidas relacionadas à coordenação de políticas para promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável nos países do Mercosul, bem como ações de cooperação e articulação em matéria de meio ambiente entre os Estados Partes (MERCOSUL, 2003).

O regulamento interno da RMMA (decisão 18/10⁸⁷ do CMC) não realiza nenhuma menção explícita a participação de atores sociais. No entanto, pode-se notar a participação de atores sociais na qualidade de convidados especiais, ainda que esta participação não possua um caráter regular (UPS, 2016).

- Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM)

A demanda específica para um espaço dedicado às mulheres no âmbito da integração regional foi resultado de um pequeno grupo de mulheres dos quatro países, que incluíam funcionárias governamentais, empresárias, mulheres de partidos políticos e parlamentares, que criaram o Foro de Mulheres do Mercosul, que buscava exercer influência sobre as decisões políticas e obter o reconhecimento formal dentro da estrutura institucional. A RMAAM foi criada por meio da decisão 24/11⁸⁸ do CMC. O Regulamento Interno (01/13) é muito preciso quanto à questão da participação social, visto que estabelece que redes e organizações dos movimentos feministas e de mulheres com representação regional podem participar na qualidade de observadoras permanentes

⁸⁶ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11531_DEC_019-2003_ES_Reun%20Minist%20Medio%20Ambiente.pdf

⁸⁷ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/28504_DEC_018-2010_ES_ReglInterno-RMMA.pdf

⁸⁸ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/42541_DEC_024_2011_ES_Reuni%C3%B3n%20Altas%20Autoridades%20de%20la%20Mujer.pdf

da RMAAM. Cada organização ou rede pode participar das reuniões ordinárias com até cinco representantes e pode fazer uso da palavra uma representante:

La participación social en la RMAAM y el proceso de conformación de esta instancia son el resultado de un largo proceso de movilización de las organizaciones de mujeres y feministas, iniciado en los años 70 y plasmado en iniciativas a escala latinoamericana. Creemos que en la RMAAM se manifiesta claramente el mecanismo de participación de la consulta que tiene por base una vía de doble mano y es utilizada para la obtención de información, opiniones y datos para un determinado asunto, previamente definido en sus términos y plazos (UPS, 2016, p. 51).

- Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do Mercosul (RAPIM)

Foi criada por meio da decisão 14/14⁸⁹. Possui como objetivo coordenar discussões, políticas e iniciativas que beneficiem aos povos indígenas dos Estados Partes, bem como promover sua interconexão cultural, social, política, econômica e institucional no âmbito do processo de integração regional (MERCOSUL, 2014). Não possui regulamento interno e não há mecanismos institucionalizados de participação social, apenas há planos de trabalho que trabalham com a ideia da participação indígena nesta instância (UPS, 2016).

- Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEMPLE)

Foi criado por meio da decisão 46/04⁹⁰ do CMC. É integrado pelos ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, industriais, trabalhistas e sociais dos Estados Partes, contando com a participação de organizações econômicas e sociais que integram as seções nacionais do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e da Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSL) (MERCOSUL, 2004).

A participação destas organizações econômicas e sociais ocorre em três etapas. Na primeira, a deliberativa, as representações das organizações que integram as seções nacionais do FCES e da CSL possuem capacidade de intervenção plena no processo de

⁸⁹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/54083_DEC_014-2014_ES_Reuni%C3%B3n%20Pueblos%20Indigenas.pdf

⁹⁰ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11283_DEC_046-2004_PT_Estrat%20MCS%20Cresc.Emprego.pdf

elaboração das propostas. Na segunda etapa, a decisória, os membros governamentais adotam as decisões correspondentes sobre as propostas realizadas. E na última fase, durante a plenária, os atores sociais podem manifestar suas opiniões a respeito das decisões governamentais. Em caso de observação nas decisões, estas deverão ser ratificadas ou modificadas (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

- Parlamento do Mercosul (Parlasul)

Como já discorrido, dentro do novo cenário da agenda política regional, os novos governos regionais defendiam a ampliação da institucionalidade do Mercosul, que tinha dois eixos centrais: a alteração institucional e a ampliação dos participantes no processo de integração regional. Tal processo culminou na proposta de criação de um Parlamento regional, instituição que estaria mais próxima das funções tracionais de um Legislativo: legislação, representação e fiscalização (MARIANO, 2011).

Ainda segundo a autora, durante o processo de se pensar a criação de um parlamento regional, houve muitos questionamentos, entre estes havia uma pergunta básica: um parlamento regional seria ou não subordinado aos Congressos nacionais? Segundo a autora, o Parlamento do Mercosul foi criado sem que estas perguntas fossem devidamente respondidas. Dessa forma, o processo decisório manteve-se centralizado nos Executivos nacionais e permaneceu seu caráter intergovernamental. Além disso, houve pouca incorporação de temas regionais na agenda política dos Congressos nacionais. No entanto, apesar dessas dificuldades, a estratégia escolhida foi a de implementar a nova institucionalidade de forma gradual (MARIANO, 2011).

O Parlasul é a instituição sucessora da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Foi criado como órgão representativo dos cidadãos, de forma independente e autônomo. É integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, de acordo com a legislação interna de cada Estado Parte. A partir das propostas de qualquer membro ou por meio da solicitação de uma entidade ou setor interessado, cada comissão do Parlamento pode realizar reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais para tratar de assuntos referentes a sua área de atuação. Entre as audiências públicas e seminários já realizados, pode-se mencionar a sobre o Aquífero Guarani, a Declaração Sociolaboral do Mercosul, o Estatuto de Cooperativas do Mercosul, infraestrutura energética, meio

ambiente, violência doméstica. Todas estas contaram com a participação de movimentos e organizações sociais. Segundo as entrevistas realizadas pela UPS (2016), os participantes afirmam que não foram utilizados todos os mecanismos que permitiriam uma maior aproximação entre a instituição e os cidadãos.

Qualquer pessoa física ou jurídica dos Estados Partes pode encaminhar petições ao Parlamento, relacionados com atos ou omissões dos órgãos do bloco regional que os afete diretamente. Essas petições podem ser realizadas por qualquer cidadão do Mercosul, cidadãos residentes em um Estado Parte, membros de associações, empresas, organizações (pessoa singular ou coletiva), com sede social em um Estado Parte. Os temas devem ser de interesse ou responsabilidade do bloco regional, como temas ambientais, defesa do consumidor, livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços, mercado interno, emprego e assuntos sociais (UPS, 2016).

O Parlamento também conta um “Correio do Cidadão”, que permite que qualquer cidadão faça consultas, peça informações ou apresente propostas ao Parlamento. Como esforço para estreitar a relação entre os cidadãos e a instituição, desde 2014, o Parlasul realiza transmissões online de suas sessões plenárias nos idiomas espanhol, português e guarani:

Dos entrevistados —Rafael Reis y Luis Seara— coinciden en identificar distintos momentos en la vida del Parlasur que se corresponden con ciclos de mayor o menor dinamismo y receptividad a las demandas sociales.¹⁵² Durante su etapa inicial —desde el 2007 al 2009—, el Parlamento funcionaba regularmente con una agenda respecto de la cual los/as parlamentarios/as y las organizaciones sociales —interesados en fortalecer ese espacio— mostraban real interés. Fue un período de alta interacción plasmada en actividades y propuestas elevadas al Parlamento. Este dinamismo fue sucedido por un período de relativa parálisis entre los años 2010 y 2014, en el que disminuyó el vínculo con los movimientos y organizaciones sociales. En un tercer momento, se insinúa una activación que, para retomar prácticas de la etapa inicial, debe remontar la sensación de frustración que pueda estar presente en los actores sociales (UPS, 2016, p. 76).

Como podemos visualizar, o CMC, a instância decisória máxima do Mercosul conta com diversos órgãos e instâncias onde a participação social é operacionalizada seja institucionalmente – por vias formais, seja de maneira mais informal, por meio de seminários, encontros ou outros eventos realizados pelos órgãos. Dos nove órgãos e instâncias pesquisados, cinco deles possuem mecanismos institucionalizados de

participação social. Os quatro restantes, ainda que não possuam mecanismos formais de participação, contam com uma participação indireta, notadamente por intermédio de seminários e eventos realizados. Tal apontamento é um importante indício de que as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e outras redes estão buscando alcançar um espaço dentro destas instâncias, lutando por uma futura abertura e democratização de acesso. A própria natureza dos temas tratados: saúde, educação, desenvolvimento social, meio ambiente, emprego, questão das mulheres pressupõe a necessidade de cooperação com a sociedade civil.

3.2.2 O Grupo do Mercado Comum (GMC)

É o órgão executivo do Mercosul. Está integrado por cinco membros titulares e cinco membros alternos, designados pelos respectivos Estados membros do bloco, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. As reuniões do GMC se dividem em ordinárias e extraordinárias. As primeiras se realizam de forma alternada nos Estados Partes, pelo menos uma vez por trimestre. Já as reuniões extraordinárias se realizam a qualquer momento, mediante a solicitação de um Estado-Parte (MERCOSUL, 2019b).

O primeiro regulamento interno do GMC (decisão 4/91⁹¹ CMC), no capítulo VII “Participação do Setor Privado”, estabelece que os subgrupos de trabalho e as comissões poderão desenvolver suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória. Na primeira etapa, os subgrupos de trabalho poderão solicitar a representação de representantes do setor privado. Já a etapa decisória, fica reservada aos representantes de cada Estado Parte. O artigo 28 da decisão enuncia que entende os “representantes do setor privado” como sendo aqueles que possuem interesse direto em qualquer das etapas de produção, distribuição e consumo (MERCOSUL, 1991).

⁹¹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/24_DEC_004-1991_PT_Traducci%C3%B3n_ReglInteGMC.pdf

Posteriormente, o regulamento interno do GMC é atualizado por meio da decisão 45/15⁹². No capítulo V “Participação do Setor Privado”, fica estabelecido que os grupos, subgrupos de trabalho, grupos *Ad Hoc* e reuniões especializadas poderão solicitar, caso julguem necessário para o cumprimento de seus objetivos, a participação de representantes do setor privado. No entanto, nada muda quanto ao processo decisório, este ainda continua reservado exclusivamente aos representantes governamentais (MERCOSUL, 2015a).

- SGT 10: assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social

Este subgrupo é um órgão auxiliar ao GMC. Como já discorrido, o regulamento do GMC vigente até então (resolução 04/91 do GMC) estabelecia que os atores sociais poderiam participar dos subgrupos unicamente nas reuniões de trabalho preparatórias, ficando reservada aos governos a etapa decisória, onde se adotam as recomendações a serem elevadas ao GMC. No entanto, o GMC editou uma resolução especial (12/92 do GMC) no qual adverte que dada a matéria específica atribuída a este subgrupo, não seria conveniente utilizar os mesmos critérios gerais sobre representação do setor privado (UPS, 2016). O artigo primeiro da decisão determina o estabelecimento da representação do setor privado neste subgrupo, por meio da representação da classe trabalhadora e empresarial de cada Estado Parte para a constituição de delegações nacionais (MERCOSUL, 1992a).

- Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSL)

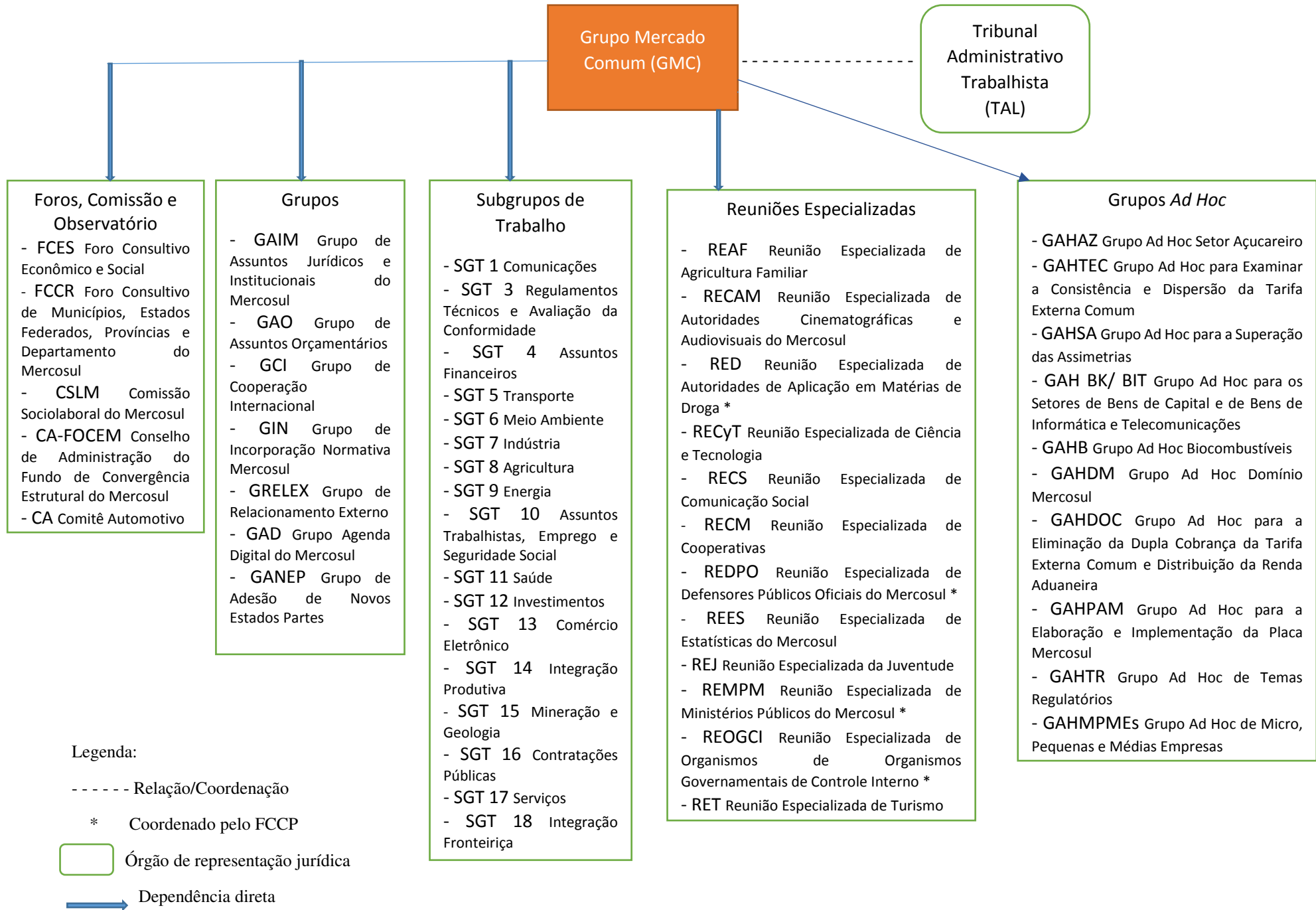
Foi criada em 1999 por meio da resolução 15/99⁹³ do GMC. Tem o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação da Declaração Sociolaboral do Mercosul (MERCOSUL, 1999). A ativa participação de entidades sindicais a partir de 1998 suscitou a aprovação da Declaração Sociolaboral do Mercosul, na qual os países membros

⁹² Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/74160_DEC_045-2015_PT_Regulamento%20Interno%20GMC_At.%201.pdf

⁹³ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/17660_RES_015-1999_ES_Creaci%C3%B3n_Com_Sociolaboral_Acta%201_99.doc.pdf

se comprometeram a adotar uma série de princípios na área do trabalho, de acordo com as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Participam da Comissão Sociolaboral do Mercosul, os representantes governamentais, sindicais e empresariais. Os representantes governamentais são designados por seus respectivos governos, enquanto os representantes sindicais e empresariais são designados pelas organizações mais representativas de cada país (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

Gráfico 6 - Órgãos e instâncias subordinados ao Grupo do Mercado Comum (GMC)



Fonte: elaboração própria, a partir do organograma disponível no *website* do Mercosul (2019).

- Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF)

Segundo a UPS (2016), existe um consenso entre analistas, funcionários e atores sociais que acompanham de perto o processo de integração regional, em afirmar que a REAF é um dos espaços mais dinâmicos do Mercosul, e serve como modelo por sua metodologia de trabalho e alcance dos níveis de participação social. O tema da agricultura foi contemplado na agenda do processo de integração regional por meio do Subgrupo número 8 “agricultura” (1991) e da Reunião de Ministros da Agricultura (1992). No entanto, estes tratavam prioritariamente a agricultura de grande escala, orientada para o comércio internacional, ficando à margem os temas ligados à agricultura familiar, de pequena escala (UPS, 2016 *apud* González, 2012). Dessa forma, a criação da REAF, em 2004, surgiu para suprir este *gap*.

A REAF foi criada por meio da decisão 11/04⁹⁴ do GMC. Tem como função o fortalecimento das políticas públicas do setor, promover o comércio da agricultura familiar e facilitar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar da região. Podem participar do REAF, representantes dos governos, de organizações sociais, institutos acadêmicos e organismos internacionais. A REAF é uma conquista da Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), que depois de dez anos conseguiram obter êxito na concretização deste espaço institucional dedicado ao tema. A REAF permite não somente a participação do COPROFAM como convidado nas reuniões oficiais, mas também de outras organizações de agricultores familiares e camponeses de cada país nas seções nacionais (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

De acordo com o Regulamento Interno de funcionamento (ata 01/04), todas suas reuniões são organizadas a partir de sessões nacionais. Nestas, cada Estado Parte deve assegurar a participação de representantes da sociedade civil (artigo 3). Nas reuniões do REAF, as delegações nacionais estão integradas por representantes governamentais e da sociedade civil. A sociedade civil participa das deliberações, sendo que o processo decisório fica a cargo dos representantes governamentais de cada Estado Parte (UPS, 2016).

⁹⁴ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11014_RES_011-2004_PT_RE-AgriculturaFamiliar.pdf

- Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM)

Foi criada por meio da resolução 35/01⁹⁵ GMC com o objetivo de analisar e desenvolver projetos nesta área, especialmente no que toca à harmonização legislativa; a promoção da liberdade de circulação e instalação das cooperativas na região. Esta reunião é composta por representantes governamentais e entidades representativas do setor cooperativo de cada Estado Parte (UPS, 2016).

- Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM)

Foi criada por meio da resolução 49/03⁹⁶ GMC, com o objetivo de analisar, desenvolver e implementar mecanismos destinados a promover a complementação e integração dessas indústrias na região; a harmonização de políticas públicas neste setor; a promoção da livre circulação de bens e serviços cinematográficos na região e a harmonização dos aspectos legislativos (MERCOSUL, 2003a). É integrada pelos representantes governamentais do setor dos cinco Estados Parte. A RECAM conta com a participação de distintos representantes dos setores empresariais e sindicais, ainda que estes não possuam participação na tomada de decisões (UPS, 2016).

- Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECYT)

Foi criada por meio da resolução 24/92⁹⁷ GMC, cujo objetivo é promover o estudo dos aspectos vinculados às matérias de ciência e tecnologia, com a finalidade da integração de instituições de investigação e a formulação de orientações básicas para as políticas científicas e tecnológicas do Mercosul (MERCOSUL, 1992b). Segundo a UPS

⁹⁵ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/13347_RES_035-2001_PT_Reun%20Espec%20Cooperativas_At%203_01.pdf

⁹⁶ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12956_RES_049-2003_PT_Reu%20Espec%20Aut%20Cinemat%20Audiv%20Merc_At%2004_03.pdf

⁹⁷ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/34100_RES_024_1992_ES_RECYT.pdf

(2016), após as análises das atas da RECYT, pode-se verificar uma escassa participação social nas plenárias:

Se identifican prácticas de participación en el marco de plataformas, programas, redes y grupos de trabajo orientados a la cooperación y articulación regional de actores públicos y privados de los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación a nivel regional. Las fuentes consultadas dan cuenta de la mayor participación social en el marco de las secciones nacionales y en programas a nivel regional. Entre las iniciativas de la Reunión que incluyen la cooperación y articulación regional de actores públicos y privados, por una parte, se destacan la Plataforma Biotecsur y los Programas Biotech II y Procisur. Por otra parte, se destaca la existencia de un conjunto de redes que trascienden los espacios del mercosur y que pueden ser comprendidas en el marco de las iniciativas regionales, en tanto aportan información sustancial a la hora de elaborar políticas y programas regionales. Además de constituirse en plataformas de información, brindan la posibilidad de articular entre instituciones abocadas al desarrollo de cti, investigadores y otros actores sociales relevantes (UPS, 2016, p. 71).

Em suma, segundo a UPS (2016), a literatura especializada enfatiza que as políticas técnicas científicas do bloco tende a ser formuladas e implementadas por representantes diplomáticos e especialistas, ficando a margem da sociedade civil.

- Reunião Especializada de Juventude (REJ)

Foi concebida por meio da resolução 39/06⁹⁸ GMC, com o objetivo de promover o diálogo, a elaboração, cooperação e o fortalecimento de políticas juvenis no âmbito do Mercosul, com a finalidade de impulsionar a melhoria das condições de vida dos jovens do bloco regional (MERCOSUL, 2006). A REJ está integrada por representantes governamentais responsáveis pelas políticas de juventude dos Estados Partes e associados. O regulamento interno da REJ estabelece que esta reunião deve promover a participação de representantes da sociedade civil (ao menos três por país) com o objetivo de promover o diálogo social. Segundo a UPS, a partir das análises de poucas atas, pode-se constatar uma baixa participação social nas reuniões plenárias (UPS, 2016).

Das sete instâncias e órgãos pesquisados que estão subordinados institucionalmente ao GMC, todos possuem mecanismos institucionalizados de participação social. A

⁹⁸ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10234_RES_039-2006_PT_ReunEspeJuventud.pdf

Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) é considerado pelos analistas um modelo institucional graças ao alto nível de participação social alcançado. De outro lado, o relatório da UPS (2016) salienta a baixa participação social durante as reuniões plenárias da Reunião Especializada de Juventude (REJ). Outro ponto que merece destaque é a qualidade da participação em alguns órgãos, já que em muitos os atores não-estatais não participam do processo de tomada de decisões, o que sem dúvidas, gera um enfraquecido processo de participação. Não obstante, a previsão de participação na estrutura institucional destes órgãos demonstra a possibilidade futura de um aprofundamento institucional participativo.

3.2.3 A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)

É o órgão encarregado de assistir o GMC, ao qual compete zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordado pelos Estados-Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas relacionados com as políticas comerciais comuns, no comércio com os países do Mercosul e com terceiras partes. É integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte e coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores (MERCOSUL, 2019b).

No que tange à questão participativa, o relatório da UPS (2016) somente identificou uma fraca participação social no Comitê Técnico número 7 de Defesa do Consumidor. Este foi criado pela diretriz 01/95⁹⁹ do CCM. Está integrado pelos Ministros de defesa do consumidor ou funcionários de hierarquia semelhante dos Estados Partes. Não possui regulamento interno. Segundo a UPS (2016), neste comitê não há um mecanismo institucionalizado de participação direta de organizações da sociedade civil. No entanto, durante a primeira reunião do comitê de 2006, as delegações se comprometeram com o fortalecimento das associações civis de defesa do consumidor no âmbito do Mercosul, e para isso, realizaram um questionário para levantar a situação

⁹⁹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3560_DIR_001-1995_ES_Creacion%20Comit%C3%A9s%20T%C3%A9cnicos.pdf

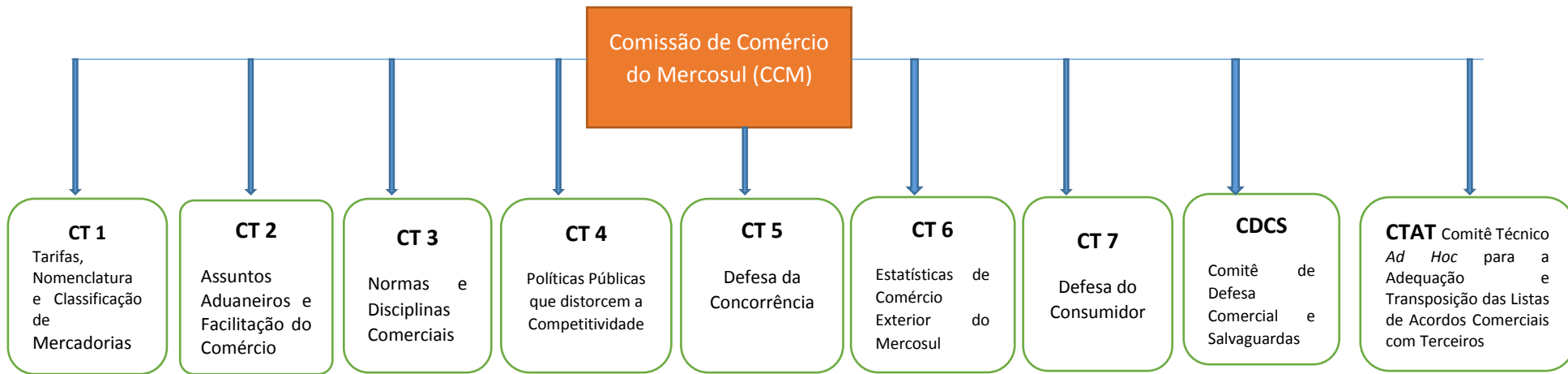
destas. Na reunião seguinte do mesmo ano, foram definidas as atividades que poderiam ser realizadas para a elaboração do programa de trabalho “fortalecimento da vinculação do CT7 com as ONGs de consumidores”.

Como podemos ver neste capítulo, com a alteração da agenda integracionista nos anos 2000, a questão da participação social nos negócios públicos ganha uma importante tônica, sendo incorporada e ampliada paulatinamente. Diversos são os órgãos e instâncias que preveem a participação de atores não-estatais em seus procedimentos institucionais. Os órgãos do GMC são os que mais possuem mecanismos participativos, comparativamente. Inclusive, o GMC conta com um órgão considerado modelo institucionalmente quando o assunto é este, a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF). De outro lado, o relatório da UPS (2016) identificou apenas uma fraca participação social no Comitê Técnico número 7 de defesa do consumidor, órgão subordinado ao CCM.

O CMC, órgão decisório máximo, ainda que conte com bons índices de participação social em seus órgãos e instâncias, possui um considerável nível de participação indireta, ou seja, aquela participação que é não prevista na estrutura institucional do órgão, geralmente em seu Regulamento Interno. Apesar disso, tal fato aponta para a pressão exercida por OSC, movimentos sociais e redes no sentido do estabelecimento de um *input* formal dentro dos distintos órgãos e instâncias que lhe interessam.

Ainda que possam ser tecidas críticas quanto à natureza ou a qualidade da participação social nestes órgãos e instâncias, há que se ressaltar que o Mercosul trilhou um relativo curto caminho no sentido de instituir e aprimorar a questão participativa, o que sem dúvidas, demandou um árduo trabalho no sentido de estudar as especificidades que cada instância necessitou.

Gráfico 7 - Órgãos e instâncias subordinados à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)



Legenda:

→ Dependência direta

Fonte: elaboração própria, a partir do organograma disponível no *website* do Mercosul (2019).

3.3. Adensamento em matéria de direitos humanos no Mercosul

A questão democrática e o seu íntimo entrelaçamento com os direitos humanos têm ocupado um espaço importante na agenda política mundial desde o fim da Guerra Fria, quando passou a ser entendida como uma medida essencial na proteção e promoção dos direitos humanos, bem como fundamental para uma boa governança. E esse entendimento tem sido enfatizado e promovido pela ONU:

Democracy is a universally recognized ideal and is one of the core values and principles of the United Nations. It provides an environment for the protection and effective realization of human rights. These values are embodied in the Universal Declaration of Human Rights and further developed in the International Covenant on Civil and Political Rights, which enshrines a host of political rights and civil liberties underpinning meaningful democracies (UNITED NATIONS, 2019).

Segundo Paris (2010), ao final da Guerra Fria, havia uma ampla convicção compartilhada de que o liberalismo econômico e político oferecia elementos-chave para a resolução de problemas econômicos, políticos e sociais de países subdesenvolvidos, como a fome, doença, degradação ambiental e conflitos violentos. Segundo o autor, essa mudança ideológica que conduziu as organizações internacionais em direção a um apoio mais aberto e entusiástico para formas liberais de governo, baseado em eleições, limites constitucionais e respeito aos direitos civis e políticos refletiria o “espírito do triunfalismo liberal”.

Desde então, a ONU tem promovido diversas ações e programas que enfatizam a importância das instituições democráticas para a manutenção da paz internacional, do respeito e promoção dos direitos humanos e para o desenvolvimento humano. Segundo a organização, apesar da palavra ‘democracia’ não constar em sua Carta, o enunciado “Nós, as pessoas” refletiria um princípio básico dos regimes democráticos, qual seja, de que o povo emana e confere legitimidade ao poder. No campo da segurança internacional, por exemplo, a democratização dos países envolvidos em conflitos é um pilar das operações de paz promovidas pela ONU. A “paz liberal”, como designada por muitos autores (PARIS, 2010; MAC GINTY, 2011; MAC GINTY; RICHMOND, 2015) é um projeto que se foca na construção de instituições democráticas e na liberalização econômica como

ferramentas essenciais para a construção gradual de uma paz duradoura. Dessa forma, a ONU promove medidas que visam fortalecer o Estado institucionalmente, promovendo assistência eleitoral; reforma do setor de segurança (exército, polícia, judiciário); proteção e promoção aos direitos humanos.

Em 2000, a antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU aprovou a Resolução 47/2000¹⁰⁰ “promovendo e consolidando a democracia”, na qual enfatiza o vínculo indissociável entre direitos humanos e democracia. Subsequentemente, com a transformação da Comissão em Conselho, em 2006, inúmeras resoluções foram aprovadas no que tange ao tema (UNITED NATIONS, 2000).

Essas normativas internacionais demonstram que há um consenso global mínimo de que regimes democráticos são mais exitosos na proteção e promoção dos direitos humanos porque tais regimes possuem mecanismos institucionais que potencializariam as liberdades fundamentais e a autodeterminação, como o direito de votar e ser votado, o direito de ir e vir, o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito associativo, entre outros.

Em suma, podemos perceber que no pós-Guerra Fria, com a vitória dos valores liberais, a democracia é considerada e protegida internacionalmente como um direito humano. Esse entendimento tem pautado a agenda de organizações internacionais, como o Sistema ONU. Logo, a inclusão da democracia no rol de atuação das organizações internacionais, seja em termos normativos ou concretos, passou a requerer maior participação social nos negócios públicos, algo que começou a ser disseminado como uma norma de boa governança. Dessa forma, não basta apenas “ser” democracia, mas requer-se seu aprofundamento em todos os seus sentidos e formas. Desde então, organizações internacionais do mundo todo têm tratado a questão da participação social como pilar fundamental com vistas a atingir uma maior democratização diante dos temas tratados.

Com o objetivo de fortalecer as democracias nos Estados latino-americanos, desde 1998, o Mercosul conta um Protocolo sobre compromisso democrático, firmado em Ushuaia. Este estabelece, em seu artigo primeiro, que a plena vigência das instituições democráticas se constitui condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Partes (MERCOSUL, 1998).

¹⁰⁰ A resolução completa pode ser acessada por meio deste link: http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-47.doc

Fica estabelecido no artigo terceiro do mesmo Protocolo que toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados-Partes implicará a aplicação de procedimentos institucionais. Entre estes, encontra-se a previsão de consultas entre os demais Estados-Partes e o Estado afetado pela quebra da ordem democrática:

Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos (MERCOSUL, 1998, artigo 5).

Segundo Vleuten e Hoffmann (2010), o Mercosul possui uma força de identidade democrática intermediária. Dados dos Estados-membros têm sido positivos e estão melhorando de “parcialmente livres” para “livres”, com exceção do Paraguai. Princípios e valores democráticos têm sido progressivamente institucionalizados por meios da Declaração de Acordo Democrático (1996) e do Protocolo de Ushuaia (1998). Desde sua fundação, duas principais crises políticas atingiram o bloco, ambos no Paraguai, em 1996 e 1999. Ambas as crises se referem a tentativas de golpes, que são consideradas uma manifesta violação dos princípios democráticos. Em ambas as crises, o Mercosul interviu, mesmo que não houvesse à época um mecanismo formal de intervenção democrática. Segundo os autores, a não intervenção poderia minar a credibilidade do Mercosul diante de atores externos, como a OEA e a União Europeia.

Em 2011, foi firmado o Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia no Mercosul, nomeado de Protocolo de Ushuaia II¹⁰¹. Este, no artigo sexto, traz algumas novidades no tocante às medidas que podem ser tomadas em casos de ameaça de ruptura da ordem democrática em algum Estado-parte. Entre estes, para além da suspensão do direito de participação nos órgãos do Mercosul – já previsto no Protocolo de Ushuaia – há a possibilidade de fechamento, total ou parcial, das fronteiras terrestres; suspensão ou limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, das comunicações, energia e serviços; a suspensão da Parte de outras organizações regionais e internacionais e a adoção de sanções políticas e diplomática adicionais (MERCOSUL, 2011).

¹⁰¹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/43305_DEC_027-2011_ES_Protocolo%20de%20Montevideo%20Ushuaia%20II.pdf

Como analisado, desde a primeira década de funcionamento do Mercosul, a questão democrática ganhou uma importante posição no seio da integração regional, o que é comprovado por meio das distintas normativas e compromissos democráticos em um curto período de tempo.

Já no sentido de adensamento em matéria de direitos humanos no Mercosul, com a abertura da agenda integracionista, tal questão começou a emergir. Desde então, órgãos, instâncias e normativas têm sido criados para abarcar a complexidade deste tema. Segundo Hoffmann (2015), até a metade da década de 2000, o Mercosul não contava com uma agenda própria em matéria de direitos humanos. Até então, a integração regional possuía alguns poucos documentos não-vinculativos relacionados aos direitos humanos, tais como a Declaração Presidencial da Zona de Paz (1996) e a Declaração Sociolaboral (1998). Em 2005, três importantes documentos são instituídos: o Protocolo de Direitos Humanos; a Declaração Presidencial de Direitos Humanos e o Protocolo que estabelece o Parlamento do Mercosul. Segundo a autora, o Protocolo de Direitos Humanos, que entrou em vigor em 2010, se constitui em um ‘ponto de virada’ para a política de direitos humanos do Mercosul, sendo o primeiro documento obrigatório legalmente e um instrumento potencial para a proteção de direitos humanos.

Na linha de argumento de Hoffmann (2015), a principal¹⁰² demanda para a transferência de governança em direitos humanos no Mercosul deriva da atuação das organizações da sociedade civil, que foram impulsionadas pela “virada à esquerda” nos governos latino-americanos nos anos 2000. A atuação destas OSC, aliadas às comunidades epistêmicas, foram responsáveis pelo conteúdo das normas de direitos humanos, bem como do desenho das políticas e instrumentos de direitos humanos. Um dos principais atores na campanha por compromissos em direitos humanos no Mercosul é o Observatório de Políticas Públicas em Direitos Humanos no Mercosul, uma coalização de doze OSC da região criada em 2004 para monitorar e influenciar as políticas de direitos humanos nos Estados membros do Mercosul, bem como para promover a

¹⁰² Outro argumento da autora é que a expansão da agenda de governança em direitos humanos no Mercosul também pode ser vista dentro do contexto da política externa brasileira. Em relação a isso dois aspectos são importantes: a mudança brasileira na abordagem da proteção e promoção internacional dos direitos humanos e a estratégia de “oposição” aos EUA nas relações Sul-americanas. As duas estratégias adotada pela política externa brasileira de promoção da democracia e direitos humanos, qual seja, de não impor modelos de democracia a partir de “fora” e de não usar recursos extremos, tal como intervenção militar - enquanto mantém uma posição rígida quanto aos princípios da não-intervenção e soberania - explica porque o Brasil e outros Estados membros do Mercosul optaram por expandir a agenda do Mercosul, ao invés de somente contar com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (HOFFMANN, 2015).

participação da sociedade civil nas instituições do Mercosul. Outra organização da sociedade civil ativa é o Fórum da Sociedade Civil nas Américas, uma coalização de ONGs criada em 1997.

Uma outra normativa que visava formalizar a preocupação com os direitos humanos aparece no Plano de Trabalho 2004-2006¹⁰³, emitido por meio da decisão 26/03 do Conselho do Mercado Comum (MASCOLO, 2015). Neste documento se enuncia o desejo de aprofundamento da troca de informações, promoção e respeito aos direitos humanos na região. Também comunica a possibilidade de avaliação e discussão sobre a conveniência de se adotar uma Carta de Direitos Humanos do Mercosul (MERCOSUL, 2003b).

A primeira instituição criada para abarcar a questão dos direitos humanos no seio do Mercosul é a Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), criada em 2004, por meio da decisão 40/04 do CMC. Esta foi antecedida por um grupo *ad hoc* em matéria de direitos humanos (decisão 26/03 CMC) (RAADH, 2019a).

Em seu Regulamento Interno, fica estabelecido que a RAADH será integrada por titulares dos ministérios, secretarias ou áreas governamentais responsáveis pela área de direitos humanos. Cada Estado Parte designa um agente titular e um alterno, bem como os funcionários que irão compor a delegação de cada país (RAADH, 2012).

No artigo quinto do Regulamento, são estabelecidas as funções da RAADH, que são: contribuir para a consolidação dos direitos humanos como eixo fundamental do processo de integração político e social do Mercosul; a promoção de políticas, estratégias e ações comuns em matéria de direitos humanos; a troca de experiências e boas práticas no desenho, implementação e acompanhamento de políticas públicas em direitos humanos; o estímulo de ações comuns e debates que promovam a implementação interna de padrões internacionais de direitos humanos; o favorecimento da coordenação de posições comuns do bloco em fóruns internacionais e regionais sobre a temática de direitos humanos; a realização de conferências públicas sobre temas de direitos humanos; a promoção da articulação; a realização de atividades conjuntas com outros Foros e Reuniões Especializadas do Mercosul, bem como organismos internacionais e regionais

¹⁰³ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_ES_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf

que abordam temas de direitos humanos e o cumprimento das funções designadas em relação ao IPPDH (RAADH, 2012).

A RAADH se reúne de forma ordinária e extraordinária, sendo que as primeiras se realizam uma vez por semestre no Estado Parte que detêm a presidência *pro tempore* do Mercosul. Já as reuniões extraordinárias podem ser convocadas pela presidência *pro tempore* em qualquer momento ou por decisão da RAADH. Também se incumbe à presidência elaborar uma proposta preliminar da agenda, procurando dar continuidade aos temas abordados. A RAADH conta com comissões permanentes e grupos de trabalhos que se especializam no trato de questões específicas de direitos humanos (RAADH, 2012). Entre as comissões permanentes estão a sobre pessoas idosas; a Iniciativa Niñ@sur; LGBT; memória, verdade e justiça; discriminação, racismo e xenofobia; educação e cultura em direitos e pessoas com deficiência. Já os grupos de trabalho são dois: comunicação em direitos humanos e gênero e direitos humanos das mulheres (RAADH, 2019b).

Durante a primeira RAADH, realizada em maio de 2005, a presidência *pro tempore* do Paraguai apresentou a proposta de criação de uma cláusula de direitos humanos do Mercosul, como incentivo a consolidação deste tema na pauta de integração regional:

Las Delegaciones del MERCOSUR agradecieron y felicitaron la iniciativa de la Presidencia Pro Tempore, adelantaron su apoyo a la propuesta y todas las Delegaciones acordaron iniciar las consultas para su eventual aprobación durante el presente periodo, bajo la denominación de Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (RAADH, ATA 1, 2005).

Posteriormente, ainda em 2005 é aprovado o Protocolo de Assunção sobre compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos do Mercosul, por meio da decisão 17/05¹⁰⁴ do Conselho do Mercado Comum. O Protocolo estabelece que a plena vigência das instituições democráticas e do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais constituem condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes. Fica estabelecido que o Protocolo será aplicado em casos de

¹⁰⁴ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10478_DEC_017-2005_PT_Prot%20Assun%20Diret%20Hum.pdf

graves e sistemáticas violações de direitos humanos e liberdades fundamentais em uma das Partes, em situações de crise institucional ou durante a vigência de estados de exceção. Tal normativa prevê a realização de consultas entre a parte afetada e os demais Estados Parte, cabendo a aplicação de medidas, como a suspensão do direito de participar do bloco regional e a suspensão dos direitos e obrigações que emergem do processo integracionista (MERCOSUL, 2005).

Quanto à questão participativa, em seu Regulamento Interno, no artigo trigésimo, a RAADH enuncia que “promoverá a mais ampla participação social”, expressando que facilitaria mecanismos adequados para que as organizações sociais interessadas possam realizar contribuições prévias, enviar documentos e participar, presencialmente ou por meio das novas tecnologias, de reuniões plenárias, comissões permanentes, grupos de trabalho e conferências públicas. Para participar, as organizações sociais interessadas devem preencher um formulário disponível na página *web* da RAADH (RAADH, 2012).

O Regulamento Interno também estabelece as condições de participação das organizações sociais. Entre estas, de que as organizações poderão participar como observadoras em todas as reuniões que não forem reservadas aos Estados; de que poderão fazer uso da palavra na finalização de cada segmento da agenda nas comissões permanentes, grupos de trabalho e nas conferências públicas e que nas reuniões plenárias, se estabelecerá um espaço específico para que as organizações façam uso da palavra sobre temas que não foram abordados nas comissões permanentes, grupos de trabalho ou em assuntos incluídos nos projetos de acordo (RAADH, 2012).

Já durante a primeira RAADH, em maio de 2005, as organizações da sociedade civil puderam participar da reunião:

Los participantes congratularon la iniciativa del MERCOSUR de incluir por primera vez, el tema el diálogo con actores no estatales, lo que demuestra un interés de los Estados de profundizar el proceso de integración y la consolidación de espacios de participación democráticos dentro de dicho proceso. Solicitaron además que se exploren vías de participación activa de la sociedad civil, ya sea realizando seminarios, conferencias, y otro tipo de encuentros sobre la materia de derechos humanos en el MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH, ATA 1, 2005).

Durante a XIX RAADH, em 2011, foi solicitado ao IPPDH a realização de um estudo para o fortalecimento da participação social no âmbito da RAADH. De acordo

com Barcina, 2009 *apud* UPS, 2016 percebeu-se naquele momento que era preciso modificar a dinâmica da participação social, visto que as organizações sociais não viam mais sentido e efetividade em somente participar das reuniões, acreditando que seria necessário trabalhar independentemente em grupos de trabalhos e levar propostas às reuniões. Dessa forma, durante a XX RAADH, realizada entre 30 de novembro e 2 de dezembro de 2011, se apresentou o documento elaborado pelo IPPDH “Propostas para o fortalecimento da RAADH. Melhora em seus procedimentos e mecanismos de participação social¹⁰⁵”

Este documento apresenta nove propostas para um aperfeiçoamento dos procedimentos e mecanismos de participação social. Entre estes, o IPPDH sugere a promoção de um maior conhecimento público da RAADH, por meio da criação e divulgação de uma página *web* e por meio da difusão pública das resoluções e acordos alcançados nas sessões plenárias, comissões permanentes e grupos de trabalho da RAADH. Tal página *web* deveria conter uma sessão multimídia que permitisse a transmissão das reuniões plenárias e outros eventos públicos organizados na órbita da RAADH. Outra sugestão do IPPDH, para a garantia de diálogos mais produtivos, caminha no sentido de priorizar a participação de organizações nas comissões permanentes e grupos de trabalho. Para garantir participações mais substantivas, há também a necessidade de que as organizações estejam informadas sobre o que será discutido na RAADH (IPPDH, 2011a).

Outra medida sugerida passa pela realização de uma audiência pública em cada RAADH sobre um tema específico de relevância da agenda de direitos humanos da região, sendo que o tema deve ser selecionado na reunião plenária anterior, de maneira que as organizações sociais possam se organizar previamente. O IPPDH também sugere a construção de um cronograma de trabalho pré-estabelecido; a exploração de apoio econômico para a participação de organizações sociais – principalmente por intermédio da UPS; de um diálogo da RAADH com outras reuniões especializadas do Mercosul, bem como uma maior interação com organismos internacionais e regionais de direitos humanos, como a UNICEF, CIDH, entre outros.

¹⁰⁵ Disponível em: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Mercosur/Propuestas_participacion_final.pdf

4 INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL (IPPDH)

4.1 Institucionalização

As iniciativas em torno da criação do IPPDH datam dos anos 2006-2007, quando se nota uma vontade política em realizar avanços na institucionalidade em direitos humanos no processo de integração regional (UPS, 2016). Durante a III RAADH¹⁰⁶, realizada em março de 2006, discutiu-se a proposta de criação de um Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos. Segundo o argumento, a criação deste possibilitaria a compatibilização das legislações internas e de uma nova normativa comum. Além do mais, tal Instituto fomentaria a realização de atividades de educação, estágio, pesquisas acadêmicas e publicações. Na concepção inicial, o IPPDH é pensado como nos moldes do Instituto Interamericano de San José, na Costa Rica (RAADH, 2006a). Dando prosseguimento às discussões sobre a criação do Instituto, durante a IV RAADH¹⁰⁷, a delegação argentina propôs como sede o prédio da ex ESMA, em Buenos Aires. Na ocasião, as delegações debateram a respeito da localização, financiamento e objetivos do Instituto (RAADH, 2006b). Durante a V RAADH¹⁰⁸, aprovou-se a proposta da delegação argentina de criar um grupo de trabalho encarregado do desenho e implementação do Instituto (GT-IPPDHM) (RAADH, 2006c).

As discussões em torno da criação de um Instituto de Políticas Públicas em matéria de direitos humanos seguem adiante, em cada RAADH. No marco da VI reunião, é realizada a I Reunião do grupo de trabalho, em dezembro de 2006¹⁰⁹. Javier Mariezcurrena, pertencente à delegação argentina, justificou a proposta de criação do Instituto nos seguintes termos:

A ideia é que o Instituto trabalhe como complemento dos esforços e iniciativas das diferentes instituições que já trabalham no âmbito dos direitos humanos. Há interesse em não limitar às instituições que já estão trabalhando neste tema, nem duplicar os aportes e as ações das

¹⁰⁶ Ata disponível no seguinte link:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19469_RAADDHH_2006_ACTA01_ES.pdf

¹⁰⁷ Documento disponível em: <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/1499>

¹⁰⁸ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/1427>

¹⁰⁹ Ata disponível em: <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/1504>

organizações da sociedade civil que já realizam tarefas em relação aos direitos humanos em nossos países. A proposta de criação do IPPDHM é de que ele poderá abarcar áreas de trabalho que não são ou não podem ser cobertas pelos diferentes atores em direitos humanos que atualmente existem (RAADH, 2006d).

Nesta primeira reunião do grupo também houve discussões em torno do financiamento do Instituto e foram feitas demonstrações de preocupação quanto à possibilidade de duplicidade de atividades com outros órgãos e instâncias do Mercosul. Todas as delegações concordaram que a redação dos objetivos específicos deveria ser aprimorada. Diante disso, a partir das discussões, ficou claro que deveria haver dois objetivos específicos ao Instituto, o de assistência técnica e o de pesquisa aplicada (RAADH, 2006d).

No marco das RAADHs subsequentes de 2007 – VII, VIII, IX – a principal questão de debate do grupo de trabalho se centrou na questão da viabilização financeira do Instituto, ou seja, quais seriam as fontes que financiaram o funcionamento do Instituto. Dessa forma, foi solicitado às delegações que apresentassem projetos setoriais e fontes de cooperação em cada país. Também foi discutido e circulado entre as delegações um esboço de um guia metodológico sobre a luta contra a tortura (RAADH, 2007a¹¹⁰; 2007b¹¹¹; 2007c¹¹²). É interessante ressaltar que no âmbito da X RAADH¹¹³, representantes da sociedade civil se posicionaram a favor da proposta de criação do Instituto e criticaram os entraves burocráticos de ordem financeiro e administrativo no Mercosul que impedem que essa institucionalidade ganhe forma concreta de maneira mais rápida (RAADH, 2007d).

Em 2008, durante a XI RAADH¹¹⁴, a presidência *pro tempore* da Argentina sintetizou o conteúdo da última reunião do GT-IPPDHM, no qual finalmente foi aprovada a criação do Instituto. O informe produzido pelo GT foi submetido à avaliação da reunião plenária e aprovado. Decidiu-se por submeter este projeto às autoridades competentes do Mercosul, para sua oportuna aprovação. Em outras palavras, decidiu-se que o projeto de criação deveria ser levado à apreciação para o órgão decisório competente, no caso, o

¹¹⁰ Disponível em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19018_RAADDHH_2007_ACTA01_ES.pdf

¹¹¹ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19091_RAADDHH_2007_ACTA02_ES.pdf

¹¹² https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/18846_RAADDHH_2007_ACTA03_ES.pdf

¹¹³ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19440_RAADDHH_2007_ACTA04_ES.pdf

¹¹⁴ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/1288_RAADDHH_2008_ACTA01_ES.pdf

GMC. No entanto, cabe ressaltar, que a decisão de criação ou não do Instituto cabe ao órgão decisório máximo do Mercosul, o CMC (RAADH, 2008a). Submetida às instâncias competentes, observações¹¹⁵ foram feitas. A partir destas observações, mudanças foram realizadas e o projeto foi submetido novamente à apreciação (RAADH, 2008b). Levado novamente à apreciação pelas autoridades competentes, a questão do financiamento do Instituto volta a figurar como principal preocupação na VIII reunião¹¹⁶ do GT-IPPDHM. Nesta, todas as delegações nacionais frisaram a necessidade da promoção de esforços para conseguir o financiamento do Instituto. A delegação brasileira, por exemplo, expõe a possibilidade de que seja realizada uma consulta junto aos gestores do FOCEM sobre se o projeto do Instituto estaria contemplado na esfera de alcance do fundo. As delegações do Uruguai e da Argentina concordam quanto à realização da consulta ao FOCEM (RAADH, 2008c).

Nas atas do GMC consultadas, a questão do IPPDHM não aparece entre 2006 e 2007. O Instituto é somente debatido nos âmbitos da LXXIII¹¹⁷, LXXIV¹¹⁸, LXXV¹¹⁹ e LXXVI¹²⁰ reuniões, entre setembro de 2008 e início de julho de 2009. No entanto, durante todas essas reuniões, os relatos se resumem a meras informações, geralmente a de que o debate sobre a viabilidade do Instituto seria debatido na próxima reunião.

No âmbito da IX GT-IPPDHM¹²¹, realizada em 11 de novembro de 2008, foi informado que o delegado brasileiro, na condição de representante da RAADH como presidente *pro tempore* participou, em setembro, da reunião preparatória do GMC que teria, entre outras pautas, a criação do Instituto. Durante a reunião do GMC foi informado que a redação do projeto elevado à apreciação pela RAADH não era preciso em termos jurídicos. A principal controvérsia girava em torno dos direitos trabalhistas dos futuros membros do Instituto, que não se adequava com as normativas existentes no interior do Mercosul. Não houve consenso quanto a esta questão, dessa forma, o Instituto não foi

¹¹⁵ O documento disponível não relata quais observações e modificações foram feitas:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/9423_RAADDH_2008_ACTA02_ES.pdf

¹¹⁶ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/18971_RAADDH-GT-IPPDH_2008_ACTA03_PT.pdf

¹¹⁷ Disponível em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/4500_GMC_2008_ACTA03_PT.pdf

¹¹⁸ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/2401_GMC_2008_ACTA04-Corr1_PT.pdf

¹¹⁹ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/8838_GMC_2009_ACTA01_ES.pdf

¹²⁰ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/10051_GMC_2009_ACTA02_ES.pdf

¹²¹ Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19423_RAADDH-GT-IPPDH_2008_ACTA04_PT.pdf e https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19284_RAADDH_2008_ACTA04_PT.pdf

criado. Em relação à consulta quanto à possibilidade de financiamento via FOCEM, foi confirmado a viabilidade da utilização de recursos para projetos ligado aos direitos humanos. No entanto, os recursos deste fundo não poderiam ser utilizados para pagamento de salários e despesas correntes do Instituto. É interessante frisar neste momento, que o delegado argentino expressou que a Argentina estaria disposta a arcar com os gastos iniciais de funcionamento do Instituto. Por fim, decidiu-se por dar continuidade aos trabalhos pela criação do Instituto; o estabelecimento de um foro virtual, que unisse técnicos de todos os países; a formação de um conselho diretivo para coordenar o trabalho técnico e a busca de alternativas de financiamento para a viabilização do Instituto (RAADH, 2008d).

Em 2009, a questão da criação do Instituto só aparece nas discussões da XV¹²² RAADH, no qual se informa que o mesmo não conseguiu ser criado na estrutura institucional do Mercosul, e que tal tema se manteria na agenda da RAADH (RAADH, 2009). As atas da XVI RAADH e da II RAADH extraordinária não se encontram disponíveis no acervo de atas e anexos do Mercosul.

Como já dissemos, a criação do Instituto passa necessariamente pela discussão e aprovação no âmbito do CMC, o órgão decisório máximo do Mercosul. Entre 2006 e 2008, não há menção ao IPPDH nas atas consultadas. A questão do Instituto somente aparece no contexto da XXXVII¹²³ reunião ordinária do Conselho, realizada em 23 de julho de 2009, data na qual decide-se por criar o Instituto.

O IPPDH é então criado por meio da decisão 14/09¹²⁴ do CMC. Essa normativa fixa que o Instituto atuaria no âmbito da RAADH e sua sede permanente seria em Buenos Aires, na Argentina. O segundo artigo da decisão estabelece que o objetivo do IPPDH é contribuir para o fortalecimento do Estado de direito nos Estados Partes, mediante o desenho e o seguimento de políticas públicas em direitos humanos, bem como contribuir para a consolidação dos direitos humanos enquanto eixo fundamental do desenvolvimento do Mercosul (MERCOSUL, 2009).

Entre as funções do IPPDH estão:

¹²² https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/13348_RAADDHH_2009_ACTA01_ES.pdf

¹²³ Disponível em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/9974_CMC_2009_ACTA01_ES.pdf

¹²⁴ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10076_DEC_014-2009_PT_Inst%20Politic%20Pub%20Direitos%20Humanos.pdf

- Cooperar, quando for expressamente solicitado pelos Estados Partes, no desenho de políticas públicas na matéria e sua posterior consecução; na implementação dos meios que possibilitem uma proteção mais efetiva e eficaz na proteção dos direitos humanos observados nas Constituições nacionais e nos instrumentos internacionais de direitos humanos; na adoção dos padrões internacionais existentes nos instrumentos de direitos humanos dos sistema interamericano e das Nações Unidas;
- Contribuir para a harmonização normativa entre os Estados Partes em matéria de proteção e promoção dos direitos humanos;
- Prestar assistência técnica para o desenvolvimento de atividades de capacitação na promoção e proteção dos direitos humanos para funcionários das instituições de direitos humanos dos Estados Partes;
- Oferecer um espaço permanente de reflexão e diálogo entre funcionários do poder público e organizações da sociedade civil sobre políticas públicas;
- Realizar estudos e investigações sobre temas vinculados à promoção e a proteção dos direitos humanos que sejam solicitados pela RAADH (MERCOSUL, 2009).

Segundo Abramovich (2012), a orientação política dos governos ao criar essa instituição tem importante significado, já que marca a existência de um passado comum, de violações massivas e sistemáticas que deve ser enfrentada, no presente e como compromisso para que não se repita no futuro. Outra orientação política dos governos ao criar o IPPDH consiste de os Estados pensarem o instituto não apenas como de direitos humanos, mas como de políticas públicas, ou seja, o Estado assume proeminência na garantia dos direitos.

A iniciativa de aprofundamento da institucionalidade em direitos humanos no Cone Sul, por meio da RAADH e posteriormente do IPPDH, também pode ser vista sob o ponto de vista geopolítico. Tal aporte pode ser inferido a partir da histórica interferência estadunidense sob o continente latino-americano, principalmente no contexto da Guerra Fria. Dessa forma, a criação de uma institucionalidade em direitos humanos no Mercosul poderia ser vista como uma forma de “disputa” com o Sistema Interamericano de direitos humanos (SIDH), ligado à OEA, instituição criada sob os auspícios dos EUA, em 1948, como uma forma de evitar dissidências e manter a hegemonia norte-americana no continente latino-americano. Diante disso, a construção de uma institucionalidade em direitos humanos no Cone Sul, aliado à constituição da UNASUL, serviriam como um

contrapeso na busca por autonomia na região diante de uma percebida ameaça histórica por parte dos EUA, principalmente por parte dos governos de esquerda e centro-esquerda, que a época formava maioria na região.

De acordo com Engstrom (2013), o desenvolvimento institucional do SIDH precisa ser entendido a partir de um amplo contexto histórico e geopolítico das relações entre os EUA e a América Latina. Desde a adoção da Doutrina Monroe, a política externa norte-americana buscou manter distantes potências extra hemisféricas do continente americano. Tendo em vista que o SIDH foi gestado sob o contexto da Guerra Fria, preocupava aos EUA, naquele momento, que novos governos de esquerda não emergissem. Durante a Conferência de Estados da OEA, realizada em Caracas, em 1954, foi aprovada uma Declaração que manifestava solidariedade aos países do continente americano “contra a intervenção do comunismo internacional¹²⁵”. Tal declaração teve sua aprovação encabeçada pelos EUA, no qual Argentina e México se abstiveram, e a Guatemala se opôs à aprovação da declaração. Diante deste cenário turbulento, a OEA aprovou a Declaração de Santiago, na qual a organização se comprometia com a criação de uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Dessa forma, em 1959, foi criada a Comissão (CIDH), com o lema de utilizar padrões da Declaração para avaliar a conduta dos Estados em assuntos de direitos humanos. Segundo o autor, desde a sua origem, a CIDH funcionou em um ambiente regional onde se prestava pouca atenção aos direitos humanos. A CIDH se dedicou a fazer estudos gerais e a promover a educação em direitos humanos. Os EUA, que no momento, se preocupavam com as pressões diplomáticas diante da República Dominicana e Cuba, se abstiveram sobre a criação da Comissão.

Durante a administração Kennedy, nos anos 1960, a OEA recebeu apoio para ações de direitos humanos. Os objetivos primordiais se centravam em evitar o comunismo – com apoio militar e treinamento de técnicas anti insurgentes – e promover a democracia. Nesse período, tinha-se a crença que a promoção da democracia dependia da mitigação da pobreza. Entre 1961 e 1963, os EUA romperam relações diplomáticas com regimes ditatoriais na região, como Argentina, República Dominicana, Equador, Guatemala, Honduras e Peru. No entanto, esse rompimento durou de três até seis meses. No começo dos anos 1980, a administração de Reagan intensificou a retórica da Guerra Fria, por meio

¹²⁵ Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam10.asp

de políticas beligerantes. De acordo com a Doutrina Kirkpatrick, os EUA buscavam se aproximar das ditaduras latino-americanas:

En efecto, la explosión de las violaciones a los derechos humanos en Centro-américa (y el asesinato de ciudadanos estadounidenses en la región) aumentó la preocupación pública y el escrutinio del Congreso en Estados Unidos. En la práctica, con todo, las leyes adoptadas de acuerdo a cada país y orientadas a condicionar la ayuda de Estados Unidos para la actuación sobre los derechos humanos se cumplieron poco. Y, en cada caso, el segundo mandato de Reagan ignoró o evadió la legislación que condicionaba la ayuda extranjera de derechos humanos con la intención de reafirmar el control ejecutivo de la política exterior (ENGSTROM, 2013, p. 475).

Com o final da Guerra Fria, o contexto regional da América Latina apresentou mudanças significativas, mas também continuidades. De um lado, no final dos anos 1980 muitos países da região transitaram de regimes autoritários para democráticos. Os instrumentos de ação coletiva para que as instituições regionais promovessem a democracia se tornaram mais fortes. De outro lado, as assimetrias geopolíticas que balizam as relações interamericanas persistiram, com o receio de que agendas políticas intervencionistas pudessem marcar o novo momento político. Com a transição democrática, aumentou o número de países que ratificaram a Convenção Americana e houve uma crescente aceitação da jurisdição da Corte Interamericana. Durante o período dos regimes ditatoriais, os principais países violadores de direitos humanos (Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Uruguai e Paraguai) não participavam da Convenção. Muitos Estados, como a Argentina, utilizaram o SIDH como fonte de consolidação da democracia. De acordo com o autor, o grande fortalecimento institucional pela qual passou a SIDH durante os anos 1990 não se explica somente pelas relações mutáveis entre a América Latina e os EUA, mas também por mudanças nas estruturas políticas domésticas. Com o Protocolo de Cartagena, de 1985, os Estados membros da OEA proclamaram que a promoção e consolidação da democracia representativa se consolidava enquanto cerne da organização (ENGSTROM, 2013).

Apesar do caráter cada vez mais transnacional do SIDH, Engstrom (2013) lista alguns desafios ao qual o sistema lida. Entre estes, está a persistência da violação de direitos humanos e a falta de liderança regional em direitos humanos; os desafios associados ao caráter disputado dos processos regionais de democratização: democracias

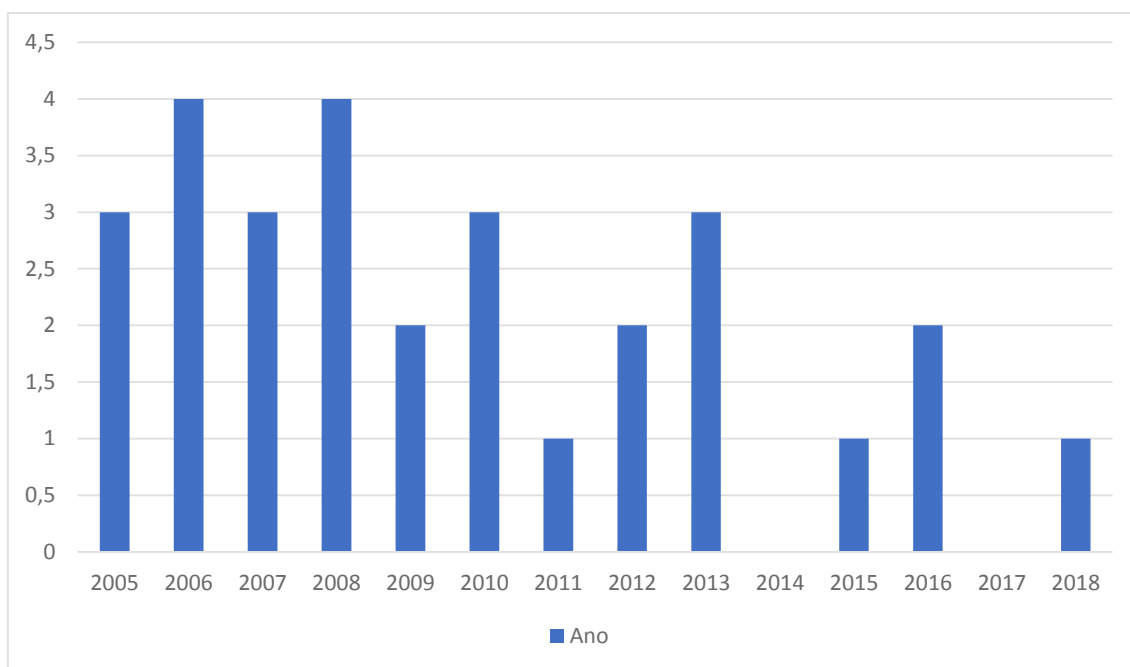
pouco institucionalizadas; diferenças nas interpretações normativas sobre democracia, já que os EUA se mantêm abertamente crítico à governos de esquerda, de outro lado, há um descontentamento em diversos países com os resultados da democracia e da reforma econômica liberal, em especial na Bolívia e na Venezuela. O último desafio enfrentado pelo sistema diz respeito à fragilidade dos mecanismos regionais diante das crises, visto que segundo o argumento do autor, existe pouco apoio mútuo entre o SIDH e outros mecanismos regionais, como a Carta Democrática Interamericana.

Segundo Mascolo (2015), nos últimos anos vem se formando dois sistemas de proteção de direitos humanos na América Latina: o SIDH, que rege 34 países latino-americanos – sendo 23 destes de forma jurisdicional - e o sistema que se desenvolve no interior do Mercosul, composto por seis Estados Partes e seis Estados Associados. A maioria dos países do Mercosul fazem parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Segundo a autora, desde 2005, há um constante diálogo entre os órgãos do Mercosul e da OEA. Tal diálogo foi propiciado a partir de iniciativa da RAADH, que durante suas sessões, buscava meios de consolidar o sistema interamericano. Debates estes que tratam principalmente da implementação das recomendações e das decisões da CIDH e das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no direito interno dos Estados Parte, de um lado, e sobre a ratificação dos instrumentos interamericanos pelos Estados Parte do Mercosul. Também, desde 2011, as sessões da RAADH serviram para discutir sobre a reforma da CIDH.

Quando se analisa as atas das RAADH realizadas entre 2005 e 2018, podemos perceber que, de fato, há uma grande e constante interação entre as instituições da OEA, especialmente com a CIDH e com a Corte Interamericana:

Gráfico 8 – Número de RAADHs em que as instituições da OEA foram objeto de discussão por ano¹²⁶

¹²⁶ Algumas atas não se encontram disponíveis no acervo de atas e anexos do *website* do Mercosul, entre estas estão: ata 2/2009 (XVI RAADH ordinária); ata 2/2009 (II RAADH extraordinária); ata 2/2011 (XX RAADH ordinária); atas das RAADH de 2014; ata 1/2017 (XXIX RAADH ordinária); ata 1/2018 (XXXI RAADH ordinária).



Fonte: elaboração própria, a partir da consulta às atas das RAADH, disponíveis no acervo de atas e anexo do *website* do Mercosul.

Das 29 reuniões na qual as instituições da OEA foram objeto de discussão no seio das RAADH, nove destas diziam respeito à reforma ou fortalecimento da CIDH ou do SIDH como um todo. Há também em duas reuniões da RAADH, discussões em torno da aplicação interna das decisões e recomendações feitas pelo SIDH.

Um exemplo de cooperação entre o SIDH e a institucionalidade em direitos humanos do Mercosul é a solicitação de opinião consultiva sobre direitos das crianças e adolescentes migrantes feita pela RAADH à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal solicitação surgiu a partir da comissão permanente Iniciativa Niñ@Sur durante a XIX RAADH, em 2011, e foi elaborada com a assistência técnica do IPPDH. Para a elaboração desse texto, o IPPDH se utilizou de estudos, documentos e informações fornecido por especialistas em temas de migração e infância, de organizações não-governamentais, bem como estatais e internacionais. O documento expressa uma preocupação pela grave situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes que migram pelos mais diversos motivos (IPPDH, 2011b).

Outro exemplo de cooperação entre os dois sistemas ocorreu em 2017, quando o IPPDH recebeu um convite para apresentar uma opinião escrita sobre a solicitação de opinião consultiva feita pelo Equador à Corte Interamericana, em agosto de 2016 “La

institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación”. O CRG do IPPDH decidiu apresentar tal opinião com base em diagnósticos regionais institucionais e normativos em matéria de refúgio, sendo enviado à Corte em março de 2017 (IPPDH, 2017a).

Recentemente, em setembro de 2019, a CIDH publicou um relatório com 106 páginas chamado “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos¹²⁷”. Tal relatório, segundo a CIDH, possui o objetivo de apresentar um marco conceitual para orientar o trabalho da Comissão no âmbito das políticas públicas com enfoque em direitos humanos, a fim de contribuir com os Estados de maneira proativa na prevenção e não repetição de violações de direitos humanos. Resumidamente, uma política pública com enfoque em direitos humanos é:

El conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa – a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva – con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad (CIDH, p. 103, 2018).

O mais interessante a ressaltar desse documento produzido pela CIDH é que ele utilizou como referência o documento feito pelo IPPDH “Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos¹²⁸” (2014a), o que sem dúvidas, demonstra o reconhecimento e a importância do trabalho realizado pelo IPPDH na elaboração de estudos em políticas públicas de direitos humanos. Dessa forma, a hipótese de que o aprofundamento da institucionalidade em direitos humanos no Cone Sul se constituiria como uma “disputa” frente ao sistema interamericano parece não ser verdadeira, visto que podemos ver um constante intercâmbio entre os dois sistemas.

Em suma, como podemos ver, as discussões em torno da criação de um Instituto de políticas públicas em direitos humanos data de 2006, no âmbito da RAADH. Houve um longo caminho trilhado até a formalização da decisão de criação do IPPDH, em 2009.

¹²⁷ Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

¹²⁸ http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

O principal entrave para a criação da organização era a questão do financiamento, algo que foi discutido subsequentemente durante várias reuniões.

É também interessante notar a disposição da Argentina, desde o início das discussões, na criação do Instituto, frisando que arcaria com os custos iniciais do Instituto. A delegação argentina, em parceria com o Ministério de Justiça e direitos humanos apresentou na ocasião da IV RAADH, realizada em 2006, um documento¹²⁹ que propunha a criação do IPPDH, contendo os antecedentes; objetivos; a questão do financiamento e localização institucional. Dos objetivos propostos pela delegação argentina para os vigentes atualmente, podemos perceber que houve poucas mudanças, exceto o objetivo que enuncia a realização de estudos e investigações sobre temas de direitos humanos, algo não contemplado na proposta argentina, e que acabou se constituindo em um dos principais pilares do IPPDH. A proposta da delegação argentina da sede do Instituto ser na cidade de Buenos Aires, no edifício onde funcionou a “Escuela de Mecánica de la Armada” (ESMA), que se transformou posteriormente em um espaço para a memória, promoção e proteção dos direitos humanos, foi acatada por meio da decisão 32/09¹³⁰ do CMC.

Fotografia 1: Sede do IPPDH em Buenos Aires, Argentina

¹²⁹ Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/1427>

¹³⁰ https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/17802_DEC_032-2009_ES_FE_IPPDDHH%20Acuerdo%20de%20Sede.pdf



Fonte: *website* do IPPDH.

4.2 Estrutura

A estrutura organizacional do IPPDH é regulamentada inicialmente pela decisão 12/10¹³¹ do CMC. Esta estabelece as funções e responsabilidades imbuídas ao Conselho de Representantes Governamentais (CRG); ao Secretário Executivo e aos departamentos. Posteriormente, em 2015, essa normativa é atualizada por meio da decisão 55/15¹³² do CMC. A principal mudança desta última atualização está na criação e remodelamento dos departamentos do Instituto, bem como na atribuição de novas responsabilidades ao Secretário Executivo.

O CRG é órgão diretivo do IPPDH. É integrado por um representante governamental titular e um que se alterna, representando cada Estado Parte, designados pela RAADH. Tal conselho compete a responsabilidade por definir e submeter à

¹³¹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/33033_DEC_012-2010_PT_Estrutura%20PPDDHH.pdf

¹³² https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/60305_DEC_055-2015_PT_Estructura%20IPPDH.pdf

consideração da RAADH os planos de trabalho propostos pelo Secretário Executivo e supervisionar a elaboração do orçamento do IPPDH. Também compete ao CRG, apresentar às reuniões ordinárias da RAADH, ou quando esta solicitar, relatório sobre a execução do plano de trabalho do IPPDH, e da execução administrativa e financeira (MERCOSUL, 2015b).

As reuniões do CRG são convocadas e coordenadas pelo representante do Estado Parte em exercício da presidência *pro tempore*, sendo que as reuniões acontecem de forma trimestral. As reuniões extraordinárias se realizam preferencialmente na sede do IPPDH e poderão ser convocadas por meio da solicitação da coordenação nacional da RAADH ou do representante no CRG de qualquer Estado Parte (MERCOSUL, 2015b).

O cargo mais importante do Instituto é o de Secretário Executivo. Este é designado pelo GMC, por meio de proposta da RAADH, sendo ocupado por um período de dois anos. O Secretário Executivo é responsável pelo cumprimento das tarefas atribuídas ao IPPDH e por sua gestão técnica, administrativa, financeira e patrimonial. Também é responsável por representar institucionalmente o IPPDH; por propor ao CRG o plano de trabalho do IPPDH, conforme as diretrizes e as atividades solicitadas pela RAADH; gerir recursos provenientes de instituições públicas e privadas de Estados Partes do Mercosul ou da Cooperação Internacional; elaborar o anteprojeto de orçamento do IPPDH; executar o orçamento do IPPDH; propor e executar convênios sobre matérias vinculadas às competências do IPPDH; manter contato permanente e colaborar com órgãos e instâncias do Mercosul para o cumprimento de suas funções e atribuições; articular, coordenar e supervisionar as atividades dos departamentos do Instituto (MERCOSUL, 2015b).

A normativa de 2010 estabelecia o funcionamento de quatro departamentos, assessoramento técnico; assistência técnica; estudos e pesquisa; administração, comunicação e desenvolvimento institucional. Pela normativa de 2015, novos departamentos foram criados e outros remodelados. Os departamentos são instâncias de apoio à gestão institucional e cada um deles está a cargo de um chefe, que responde perante ao Secretário Executivo.

É atribuído ao departamento de Relações Institucionais assistir o Secretário Executivo no relacionamento do IPPDH com a RAADH, com outras instâncias do Mercosul e demais organismos regionais e internacionais; na promoção de espaços de reflexão e diálogo entre funcionários dos Estados Partes e Associados sobre o desenvolvimento de políticas públicas regionais de direitos humanos; na promoção da participação social e articulação da sociedade civil, em matéria de direitos humanos, em

instâncias do Mercosul e outros blocos; na coordenação de aspectos logísticos ligados à realização de eventos institucionais (MERCOSUL, 2015b).

Ao departamento de Pesquisa e Gestão da Informação cabe prestar assistência ao Secretário Executivo na realização de estudos e pesquisas sobre temas ligados à promoção e proteção de direitos humanos que sejam solicitados pela RAADH; na elaboração e difusão de diagnósticos, análises e propostas, assim como estudos comparados com o objetivo de melhorar as políticas públicas regionais em direitos humanos; na realização de estudos para harmonização e adequação normativa entre os Estados Partes; na organização de mesas de discussão, cursos e oficinas sobre direitos humanos; no desenvolvimento de sistemas de informação sobre institucionalidade em direitos humanos no Mercosul; no levantamento dos padrões plasmados nos instrumentos internacionais sobre direitos humanos que tenham sido adotados pelos Estados Partes (MERCOSUL, 2015b).

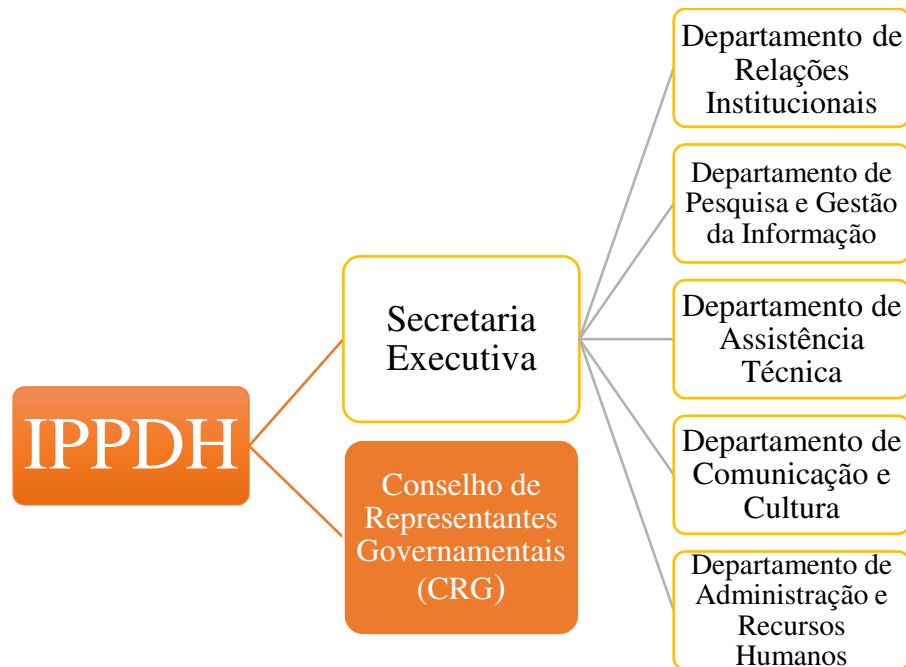
O departamento de Assistência técnica é encarregado de oferecer auxílio ao Secretário Executivo no desenho, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, nacionais e regionais, em matéria de direitos humanos; no desenvolvimento de instrumentos e ferramentas de construção e avaliação de políticas públicas; na realização de propostas voltadas à harmonização e adequação normativa entre os Estados Partes em matéria de promoção e proteção de direitos humanos; no desenvolvimento de atividades de capacitação na promoção e proteção dos direitos humanos para funcionários dos Estados Partes, em particular das instituições que lidam com este tema (MERCOSUL, 2015b).

Ao departamento de Comunicação e Cultura incumbe a tarefa de conceder apoio ao Secretário Executivo na definição do conteúdo em matéria de direitos humanos para a política de comunicação do Mercosul; no desenvolvimento e na promoção da identidade visual do IPPDH, assim como na difusão pública de suas ações e atividades; no desenvolvimento de campanhas de informação e sensibilização sobre políticas de direitos humanos; no desenvolvimento de projetos culturais em matéria de direitos humanos, que quando necessário, deverá ser coordenado com a Reunião de Ministros de Cultura (MERCOSUL, 2015b).

Por fim, o departamento de Administração e Recursos Humanos é incumbido do dever de assistir o Secretário Executivo nas atividades relacionadas à administração financeira, orçamentária, contábil e de recursos humanos do IPPDH; na execução e gerenciamento de projetos desenvolvidos com recursos provenientes de instituições

públicas e privadas dos Estados Partes do Mercosul ou da Cooperação Internacional, assim como os projetos financiados com recursos do FOCEM (MERCOSUL, 2015b).

Gráfico 9 – Estrutura organizacional do IPPDH



Fonte: elaboração própria, a partir da consulta às diretrizes para o Plano Estratégico 2010-2012 do IPPDH.

Como podemos ver, o IPPDH possui em sua estrutura organizacional três principais instâncias de funcionamento e decisão, são elas: o Conselho de Representantes Governamentais (CRG), a Secretaria Executiva e os Departamentos. O cargo mais importante do Instituto é o de Secretário Executivo, visto que este possui uma importante função de representação dos interesses e da agenda da organização.

4.3 Agenda (2009-2018)

O termo agenda, nesta subseção, é entendido teoricamente como uma lista de assuntos e problemas ao qual os *officials* governamentais – e as pessoas que estão “fora” do governo, mas relacionadas com os agentes governamentais – estão dedicando atenção em um determinado período de tempo (KINGDON, 2014).

Na etapa fundacional do IPPDH, que compreende o período de 2009-2014, o Instituto buscou favorecer a coordenação regional e o intercâmbio de experiências

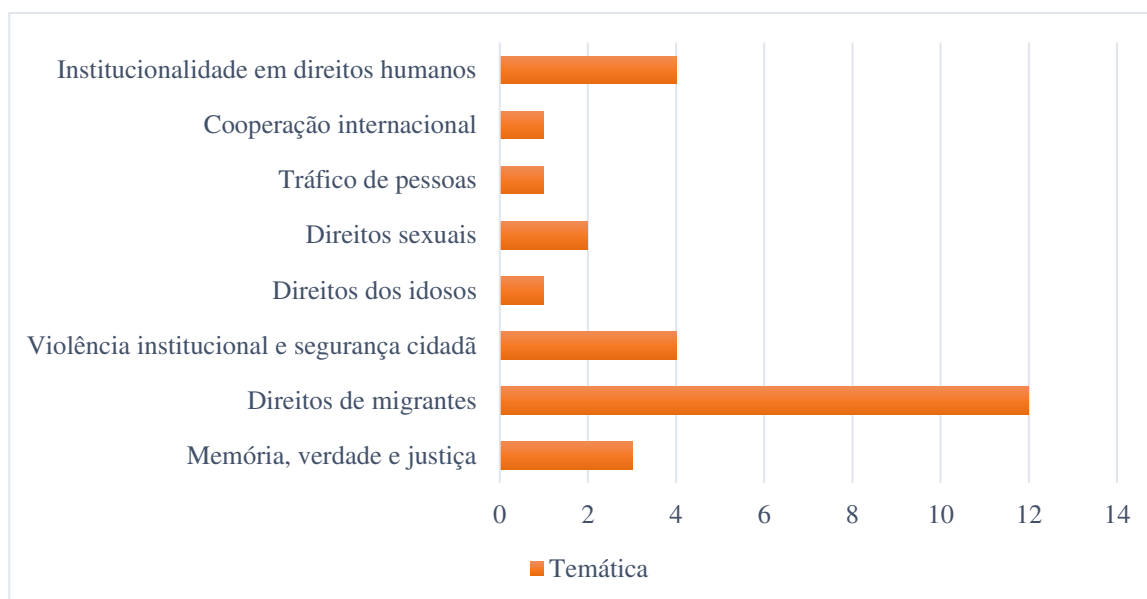
nacionais relativas aos processos de memória, verdade e justiça das violações cometidas durante os regimes ditatoriais que vigoraram na região (ABRÃO, 2015). O fato da sede do IPPDH ser em um local onde funcionou o maior centro de tortura durante o regime ditatorial argentino é exemplificativo da importância do tema na agenda da organização. Na antiga *Escuela de Mecánica de la Armada* (ESMA), mais de 5.000 mil pessoas foram encarceradas, torturadas e assassinadas entre 1976 e 1983 (EL PAÍS, 2017).

Diante deste cenário, o IPPDH realizou neste período diversos estudos e investigações no que concerne à processos de memória, verdade, justiça e reparação. Este tema figurou como eixo prioritário nas diretrizes do Plano Estratégico 2010-2012¹³³ da organização. Além disso, se constituíram como eixos temáticos de prioridade na agenda do IPPDH, políticas de prevenção da violência institucional e segurança cidadã; políticas de igualdade e não discriminação e infraestrutura institucional em direitos humanos (IPPDH, 2010).

Voltando à questão da realização de estudos e investigações sobre processos de memória, verdade, justiça e reparação, entre 2010 e 2018, a organização publicou três estudos e pesquisas relacionados a essa temática. Quando se analisa o período mencionado, a principal temática dos estudos e pesquisas que o Instituto publicou está relacionado à temática dos direitos dos migrantes:

Gráfico 10 – Temática dos estudos e pesquisas publicados pelo IPPDH (2010-2018)

¹³³ Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/06/IPPDH_Plan-Estrategico_final.pdf



Fonte: elaboração própria, a partir da consulta aos informes de gestão (2010-2018) e do *website* do IPPDH.

Neste levantamento, foram considerados apenas estudos e pesquisas que foram informados como publicados nos informes de gestão da organização, bem como aqueles estudos que estão disponíveis na aba “publicações” do *website* do IPPDH. A lista dos estudos publicados está no anexo A desta dissertação. Estudos que estavam ou estão em processo de elaboração e não foram encontrados nas publicações da organização não foram considerados nesta análise.

A etapa fundacional do IPPDH (2009-2014) se constitui em uma fase em que o instituto busca se desenvolver e organizar institucionalmente. Entre 2010 e 2011, por exemplo, há o estabelecimento de regras básicas de administração para o funcionamento adequado do IPPDH, sendo realizado o registro dos gastos de pessoal, correntes e de funcionamento, bem como há uma coordenação com a área administrativa da secretaria do Mercosul. Há também nesse período uma série de movimentações e acordos políticos no Congresso argentino para aprovação do projeto de lei de acordo de sede entre a Argentina e o Mercosul para o funcionamento do IPPDH. Nesse período também começa a ganhar forma ferramentas de comunicação institucional, como a criação de e-mails institucionais e de uma Intranet (IPPDH, 2011b). Em 2012, há o lançamento formal da página *web* institucional, bem como a criação de redes sociais da organização no Facebook, Twitter e Youtube, que se constituem em importantes ferramentas de

divulgação dos estudos, eventos e cursos relacionados com as temáticas de direitos humanos (IPPDH, 2012a).

Nessa primeira etapa do Instituto, importantes projetos foram fomentados, como o intitulado “Seguridad ciudadana y derechos humanos” e “Construyendo una Infraestructura para la protección y promoción de los derechos humanos en el Mercosur”, financiado pelo FOCEM. Este último projeto propiciou a criação da plataforma digital “Mercosul direitos humanos” e do Campus Virtual¹³⁴ do IPPDH, em 2014, que conta com cursos de capacitação destinadas a representantes de instituições públicas, organizações sociais e instâncias de coordenação do Mercosul. Outra importante iniciativa criada por meio deste projeto é o sistema de informação sobre institucionalidade de direitos humanos (SISUR) (IPPDH, 2014b).

O SISUR é uma ferramenta interativa que permite explorar diversas temáticas da agenda de direitos humanos da região. A base de dados contém um enorme conjunto de informações sobre o Mercosul, seus Estados Partes e Estados Associados. As informações disponíveis nesta plataforma são resultado de levantamentos a partir de fontes oficiais dos governos e por meio de questionários e entrevistas a autoridades dos Estados Partes e Associados. O SISUR permite uma consulta detalhada sobre normativas – nacionais e internacionais, instituições e políticas públicas de diversas temáticas em direitos humanos dos Estados Partes do Mercosul e seus Estados Associados. É uma ferramenta riquíssima para pesquisadores que se debruçam nessa temática. No caso brasileiro, por exemplo, o SISUR descreve de forma pormenorizada as instituições estatais, os mecanismos de articulação, as políticas públicas e as normativas do Estado no que concerne aos direitos humanos. Além disso, conta com uma linha do tempo interativa que permite o acompanhamento dos principais atos, normativas e políticas implementadas pelo governo brasileiro (IPPDH, 2019a).

Segundo o IPPDH, em 2015, o principal desafio foi transcender a etapa fundacional da organização e executar as transições estruturais do Instituto. Dessa forma, foi formulado um Plano Estratégico bianual (2015-2016), que contém cinco eixos de objetivos estratégicos: contribuir ao fortalecimento das capacidades, instituições e políticas públicas nacionais de direitos humanos; aprofundar a cooperação e coordenação regional de políticas públicas em direitos humanos; ampliar e visibilizar a atuação

¹³⁴ <http://campus.ippdh.mercosur.int/>

regional coordenada no âmbito internacional em matéria de direitos humanos; estimular o pensamento e a cultura de direitos humanos na sociedade; promover o desenvolvimento institucional do IPPDH (IPPDH, 2015a).

Neste ano, houve ampliação do SISUR, para a inclusão de informações relativa à Bolívia. No âmbito cultural, ocorreu a inauguração do espaço cultural do IPPDH, com a mostra fotográfica *Miradas del Sur*. Também se iniciou a construção do calendário de direitos humanos, que identifica datas emblemática no tocante ao tema (IPPDH, 2015a).

No segundo e último ano do plano bianual (2016), o IPPDH considera esse período como de suma importância, visto que se fortaleceram cooperações bilaterais com os Estados, a partir da assinatura da totalidade dos convênios com Uruguai, Venezuela, Paraguai e Argentina. No nível regional, houve um aprofundamento da cooperação com outras instâncias do Mercosul, tal como o Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM), a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), o Instituto Social do Mercosul (ISM), a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), o Foro Especializado Migratório (FEM), a reunião de CONARES, a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integral de Riscos do Mercosul (RMAGIR), a Reunião de Altas Autoridades de Pessoas Afro descendentes (REAFRO), a Reunião de Autoridades para Povos Indígenas do Mercosul (RAPIM), Reunião de Ministérios Públicos do Mercosul (REMPM). Dentro desse âmbito de cooperação, se manteve os vínculos institucionais com a Organização Internacional para as migrações (OIM), com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (IPPDH, 2016a).

Neste ano, ocorreu o lançamento da Escola Internacional de Políticas Públicas em Direitos Humanos. A proposta formativa da escola se desenvolve em três modalidades: processos educativos de caráter presencial, semipresencial e cursos à distância através do campus virtual:

Los procesos de estudio ofrecidos por la Escuela han combinado la formación teórica y práctica en los campos del derecho internacional de los derechos humanos, la ciencia política, la administración pública y la gerencia social, con conferencias magistrales sobre iniciativas de alto impacto para la garantía de derechos, implementadas en los Estados de la región en los últimos años. Asimismo, la dinámica de intercambio entre participantes del curso, provenientes del ámbito de la decisión política y la gestión pública, ha constituido un foro para identificar problemáticas, obstáculos, recursos y oportunidades con vistas al fortalecimiento de instituciones y políticas centradas en derechos (IPPDH, p. 37, 2016a).

Outro importante avanço ocorrido em 2016 foi a aprovação do segundo projeto em parceria com o FOCEM “Fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas en derechos humanos en MERCOSUR”. Este projeto propiciou a criação do Indicadores de Direitos Humanos do Mercosul (INDHICA¹³⁵), um sistema de informação regional de direitos humanos para medição, acompanhamento e avaliação de programas e políticas públicas relacionadas a promoção, proteção e vigência dos direitos humanos na região. O sistema reúne informações quantitativas e qualitativas de seis direitos – trabalho, saúde, educação, alimentação adequada, moradia e seguridade social – que podem ser consultadas por meio de diferentes dimensões, por direito; por nível (regional ou Estado Parte); por dimensão (institucionalidade, normativa e/ou políticas públicas) e por tipo de indicador (estrutura, processo e/ou resultado) (IPPDH, 2016a; 2019b).

Importante também ressaltar em 2016 o trabalho de ampliação da presença do IPPDH nas redes sociais, como estratégia para difusão de conteúdos e ações, bem como contribuir com uma maior sensibilização do público geral sobre as temáticas de promoção e proteção aos direitos humanos. Até aquele momento, o Instituto tinha alcançado a marca de quase 13 mil fãs no Facebook e cerca de 7 mil de seguidores no Twitter¹³⁶ (IPPDH, 2016a).

No informe de atividades do Instituto de 2018, o Secretário Executivo, Juan Miguel González Bibolini, anuncia que direitos e desenvolvimento serão os eixos principais do IPPDH para os próximos anos, comprometidos com os mandatos das Reuniões de Altas Autoridades do Mercosul, com os princípios do direito internacional dos direitos humanos e com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Segundo o informe, o IPPDH considera estratégico o diálogo e a promoção de uma cultura de direitos para contribuir ao desenvolvimento de políticas públicas regionais que incluam ações e atividades como: assessoramento técnico à RAADH; consultas e audiências públicas; espaços de diálogo com a sociedade civil para articulação com os Estados; mostras, campanhas e ações nas redes sociais relacionadas com a agenda de direitos na região. Dessa forma, no período mencionado o IPPDH prestou assistência técnica à XXXI e XXXII RAADH e apoio às audiências públicas do Parlasur, sendo que o Instituto foi sede

¹³⁵ <http://indhica.ippdh.mercosur.int/>

¹³⁶ Atualmente, o Instituto conta com mais de 22 mil curtidas em sua página do Facebook e mais de 15 mil seguidores no Twitter.

da Audiência Pública – capítulo Argentina – do Parlasur, para a elaboração do informe anual sobre a situação dos direitos humanos. Tal atividade contou com a participação de mais de 100 representantes de organizações deste país (IPPDH, 2018).

No âmbito cultural, em 2018, o IPPDH realizou duas campanhas digitais de informação e sensibilização e duas mostras itinerantes, uma durante a XXXI RAADH e a segunda em Washington, em conjunto com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). As campanhas foram “Vivir con dignidad y derechos en todas las edades” e “Los derechos de las personas LGBTI son derechos humanos” (IPPDH, 2018).

No plano de capacitação e investigação em políticas públicas, ocorreu o III Curso Internacional de Políticas Públicas em Direitos Humanos, pela primeira vez, em parceria com a CIDH, no qual participaram 100 pessoas. Também digno de nota, é o lançamento do programa de apoio à Cooperação Sul-Sul. Mediante este programa, o Instituto pretende promover seminários de trocas de experiências e boas práticas em direitos humanos e políticas públicas. A proposta inclui quatro encontros durante os anos de 2018-2019, com o Sistema Centro-Americano de Integração (SICA); a Aliança do Pacífico e com a Comunidade de Países da Língua Portuguesa e a Comunidade do Caribe (CARICOM) (IPPDH, 2018).

No que tange à cooperação, dos 28 estudos realizados pelo IPPDH entre 2010 e 2018, 22 foram em cooperação com organizações governamentais, sociais e instâncias do Mercosul. Notadamente, podemos perceber uma grande cooperação com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), ligada à ONU. Quanto aos projetos de cooperação, assistência técnica e convênios de trabalho, o IPPDH firmou 48 destes com organizações governamentais, sociais, universidades e instâncias do Mercosul. Nesse quesito, destacamos a extensa cooperação com a RAADH, cumprindo com um dos objetivos da organização, e com a OIM, mais uma vez. A lista com as organizações que o IPPDH cooperou neste período consta no anexo B desta dissertação.

Em suma, como podemos visualizar, no período pesquisado (2010-2018), a questão dos direitos dos migrantes figurou na agenda do IPPDH, sendo que grande parte dos estudos e atividades feitos nesta temática foram elaborados em cooperação com a OIM. A questão da memória, verdade e justiça também ocupou um importante espaço no período fundacional da organização. Transposta a etapa fundacional do IPPDH (pós 2014), a organização começa a trabalhar com objetivos e eixos estratégicos de atuação,

algo que ‘soa’ mais sofisticado e cuidadoso na sua atuação. No entanto, tal modelo de estruturação organizacional é abandonado em 2017, quando outro Secretário Executivo assume tal posição.

Podemos perceber também um período de seca no último ano pesquisado (2018). Ainda que a quantidade de páginas dos informes de gestão da organização não seja por si só um parâmetro suficiente para tal avaliação, ainda assim, podemos realizar tal aferição. Enquanto em 2017, a quantidade de páginas do informe de gestão era de 44, em 2018, chegou a apenas 11. Tal percepção pode ser resultado de um paulatino esvaziamento da organização (falta de legitimidade frente aos cooperadores; conjuntura política desfavorável) ou também pode estar relacionado à falta de financiamento para a realização de grandes projetos e estudos, como nos realizados anteriormente via FOCEM.

4.4 Participação social

Como expresso em um dos objetivos da organização, cabe ao IPPDH oferecer um espaço permanente de reflexão e diálogo entre funcionários do poder público e organizações da sociedade civil sobre políticas públicas. De 2009 a 2014, período em que a organização tenta se organizar institucionalmente e fisicamente, a questão da participação social é discutida de forma secundária enquanto assistência técnica a outras instâncias do Mercosul, notadamente à RAADH. Durante a XIX RAADH, as delegações solicitaram à Presidência *pro tempore* do Uruguai, com o apoio do IPPDH, a elaboração de uma proposta de reformulação do funcionamento da RAADH, com o objetivo de tratar dos seguintes pontos: a efetividade da participação social nos grupos de trabalho, comissões permanentes e nas reuniões plenárias; o uso da plataforma virtual como espaço de intercâmbio dos grupos de trabalho e comissões permanentes; elaboração de regras para definir os conteúdos das atas. Dessa forma, o IPPDH apresentou o documento “Propuestas para el fortalecimiento de la RAADH: Mejoras en sus procedimientos y mecanismos de participación social¹³⁷” (IPPDH, 2011a).

Neste período também houve duas iniciativas pontuais de diálogo entre o IPPDH e organizações da sociedade civil (UPS, 2016). O primeiro desta “livre circulação de

¹³⁷ Disponível em: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Mercosur/Propuestas_participacion_final.pdf

trabalhadores, cidadania regional e direitos humanos de migrantes¹³⁸” ocorreu no âmbito do Fórum Mundial de Direitos Humanos. Neste diálogo, organizado conjuntamente com a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), sindicatos, organizações sociais, acadêmicos e organizações intergovernamentais participaram (IPPDH, 2014c). Também ocorreu o diálogo “A produção de informação estatística sobre a violência institucional do Mercosul”.

No começo de 2015, o IPPDH iniciou um processo de transição de gestão, se consolidando regionalmente. Dentro deste contexto, a organização propôs a realização de uma ‘planificação estratégica participativa’ com diversos atores. Dessa forma, a instituição decide pela criação do Foro de Participação Social, compreendendo que a participação social é um direito humano que contribui para o fortalecimento das democracias (IPPDH, 2015b).

O Foro de Participação Social compreende dois principais mecanismos de diálogo e participação social: as consultas públicas e os diálogos. As consultas públicas são reuniões semestrais abertas convocadas pelo IPPDH na qual podem participar, presencialmente ou virtualmente, todos os movimentos e organizações sociais que possuem interesse no tema. Já os diálogos, consistem de encontros virtuais de informação, diálogo, debate e reflexão sobre temáticas relacionadas aos direitos humanos, devolutivas das consultas públicas e outras temáticas que sejam pertinentes. Estes diálogos são conduzidos pelo secretário executivo do IPPDH e outros atores relevantes segundo a pertinência dos temas abordados. Até o momento foi realizado somente um único diálogo virtual¹³⁹. O diálogo serviu como uma devolutiva da I Consulta Pública, na qual o Secretário Executivo sistematizou os principais temas abordados:

Seguidamente se produjo una instancia de intercambio virtual entre los participantes. Los temas consultados por los participantes refirieron a migraciones, juventudes, mecanismos de prevención de la tortura, participación, reformulación de consejos de seguridad pública para consejos de seguridad ciudadana, directrices regionales para educación en derechos humanos, responsabilidad de las empresas transnacionales en abusos a derechos humanos, violación sistemática de derechos humanos bajo dictaduras militares, derecho a la información como derecho humano y relación con medios masivos, asistencia técnica para

¹³⁸ A memória deste diálogo está disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/11/Memoria-libre-circulaci%C3%B3n-de-trabajadores-y-ciudadn%C3%ADa-regional1.pdf>

¹³⁹ A memória deste diálogo está disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/dialogo-ippdh_septiembre-2015/

implementación de sentencias de la Corte Interamericana (UPS, p. 49, 2016).

Quanto às consultas públicas, no período que abrange esta pesquisa (2009-2018), o IPPDH realizou sete consultas públicas. Todas estas contaram com o apoio da UPS. A partir da análise das memórias dessas consultas públicas, podemos perceber que estas possuem uma estrutura básica de organização. Primeiramente, são feitas apresentações institucionais por parte de representantes oficiais do Mercosul, a respeito da situação geral do tema em questão. Em seguida, abre-se um diálogo com os representantes das organizações da sociedade civil (OSC). Após as principais questões serem levantadas, são feitas perguntas norteadoras para guiar a discussão em grupos de trabalho. Após o diálogo em grupos de trabalho, volta-se ao debate em plenário, momento no qual são apresentadas as propostas das organizações da sociedade civil, os encaminhamentos a serem dados e as considerações finais.

Gráfico 11 – Dinâmica das consultas públicas realizadas pelo IPPDH (2015-2017)



Fonte: elaboração própria, a partir das memórias das consultas públicas disponíveis no *website* do IPPDH.

Apesar de terem sido realizadas sete consultas públicas no período de 2015-2018, esta análise considera apenas as seis consultas públicas realizadas entre 2015 e 2017, visto que se encontram disponíveis as memórias institucionais destas no *website* do IPPDH. A

sétima e última consulta pública realizada pelo IPPDH, em 2018, não conta com memória institucional disponível.

4.4.1 Primeira consulta pública: participação social

Tendo em vista os esforços de ampliação da participação social no seio da organização, o tema da primeira consulta pública realizada pelo IPPDH foi participação social. A I Consulta Pública¹⁴⁰, realizada em 20 de maio de 2015, teve como objetivos principais gerar um espaço de reflexão e debate sobre a agenda estratégica do IPPDH, identificando temas prioritários, desafios e possibilidades para o exercício de suas competências em matéria de direitos humanos no Mercosul (IPPDH, 2015b).

Num primeiro momento, foram realizadas apresentações institucionais. Logo depois, os representantes das OSC abriram um espaço de diálogo e debate. As contribuições dos participantes se centraram em algumas perguntas orientadoras: quais são as principais transformações na agenda de direitos humanos da região; quais são os temas prioritários para o desenvolvimento de políticas em direitos humanos, durante o período 2015-2017; e como os âmbitos regionais podem contribuir ao desenvolvimento de políticas públicas ligadas a vigência dos direitos humanos. Posteriormente, foram formados grupos de trabalho. A partir das respostas obtidas, se decidiu dividir a análise em dois eixos centrais, as prioridades da agenda de direitos humanos na região, separadas em temáticas e linhas de ação, e os desafios pendentes para uma efetiva proteção dos direitos humanos no marco do processo de integração regional. Um dos temas destacados pelas organizações como prioritário na região é a situação de crianças e adolescentes (IPPDH, 2015b).

Muitas das OSC assinalaram a importância da formação de funcionários dos poderes Executivo e Judiciário no que tange a temática dos direitos humanos. Da mesma forma, se reiterou a necessidade de formação educacional em direitos humanos de diversos atores sociais e jovens líderes políticos. E a importância do IPPDH diante deste cenário. Também foi destacado a necessidade de maior diálogo e interação entre os

¹⁴⁰ A memória institucional da I consulta pública está disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-Memor%C3%ADa-I-Consulta-P%C3%BAblica-Buenos-Aires-Argentina.pdf>

Sistema Interamericano e Universal de proteção aos direitos humanos com o bloco sub-regional do Mercosul. Da mesma forma, foi levantada a questão da RAADH como um espaço que poderia promover estes tipos de articulação; a importância da política externa do Mercosul como política pública de direitos humanos e a necessidade de alocação orçamentária para garantir a efetividade dos direitos (IPPDH, 2015b).

Quanto às reflexões propiciadas pelos grupos de trabalho, em relação à participação social, foi proposta a criação de fundos regionais para financiar as ações deste setor, particularmente sobre boas práticas. Também foi destacado a relevância da assessoria para as ONGs, para que estas possam aprofundar suas estratégias de influência política diante de organismos internacionais. Foram feitas inúmeras propostas concretas.

Finalizado o debate, o IPPDH ressalta que as discussões travadas nesta consulta pública serviriam de elo para colocar as questões debatidas em prática no plano de ação do IPPDH:

Por último, es bueno remarcar que la participación social pasa ahora a tener un espacio concreto de incidencia para la formulación y seguimiento de políticas públicas regionales de derechos humanos en el ámbito de uno de los organismos regionales como es el IPPDH. Desde este espacio y con los aportes conceptuales, temáticos y de agendas concretas recibidos de las organizaciones participantes de forma presencial y virtual esperamos dar forma y contenido en el Plan de Acción del IPPDH. Igualmente, procuramos que la consolidación del Foro como un espacio permanente de consulta del IPPDH pueda fortalecer la construcción de consensos regionales en pos del impulso de una institucionalidad pública en derechos humanos a nivel nacional y regional (IPPDH, 2015b).

Participaram da consulta mais de 200 pessoas representantes de 76 organizações da sociedade civil de países do Mercosul (80 participantes presenciais e 150 online). Das 76 organizações, 41 são da Argentina, 14 do Brasil, 7 do Uruguai, 7 da Venezuela, 5 do Paraguai, 1 da Colômbia e 1 do Equador. A presença de muitas organizações que não são da Argentina se deu com recursos via UPS. No entanto, várias organizações decidiram participar com recursos próprios (IPPDH, 2015b).

A I consulta pública foi realizada em maio de 2015. Em setembro deste mesmo ano, o IPPDH apresenta seu plano de ação 2015-2016¹⁴¹, no qual apenas consta que o Foro de Participação Social foi instituído. Um plano de ação mais detalhado não foi

¹⁴¹ http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/ippdh_mapa_estrategico_v7_20151.pdf

encontrado. Dessa forma, não fica claro se, e de que forma as propostas apresentadas pelas OSC foram incorporadas pelo IPPDH.

4.4.2 Segunda consulta pública: memória, verdade, justiça e reparação

O tema da segunda consulta pública foi memória, verdade, justiça e reparação¹⁴². Entre os objetivos desta consulta estava receber propostas de ações que contribuíssem para a articulação da sociedade civil e do Mercosul Direitos Humanos para avançar no intercâmbio regional de documentação sobre graves violações de direitos humanos; gerar um espaço de reflexão e debate, no marco dos 40 anos da Operação Condor, na busca por uma agenda regional sobre memória, verdade, reparação e justiça; troca de experiências e ações para a reparação econômica, psíquica e jurídica de graves violações de direitos humanos (IPPDH, 2015c).

Algumas perguntas-chaves guiaram o debate, quais os principais desafios em matéria de memória, verdade, reparação e justiça na região; quais as sugestões de políticas públicas regionais sobre este tema que poderiam ser desenvolvidos pelo Mercosul Direitos Humanos. Foram feitas várias colocações/intervenções a respeito da Operação Condor. Sequentemente, foram organizados grupos de trabalho, no qual foram apresentadas propostas. Após as discussões dos grupos de trabalho, os participantes se juntaram novamente para o plenário, onde foram lidas e aprovadas as recomendações formuladas em cada um dos quatro grupos. Os atores da sociedade civil enfatizaram a preocupação com o tema da educação e dos processos de formação das novas gerações de cidadãos e profissionais.

Nesta consulta, houve a presença de mais de 150 pessoas, contando participações presenciais e virtuais, de 52 organizações da sociedade civil (6 da Argentina; 26 do Brasil, 5 do Paraguai; 5 da Venezuela). A presença de 26 dessas organizações foi apoiada pela UPS:

Em resumo, a II Consulta Pública do Fórum de Participação Social do IPPDH reafirmou uma noção que já norteava os trabalhos do instituto: a

¹⁴² A memória institucional da II consulta está disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-II-Consulta-Publica-finaldig.pdf>

de que as agendas de memória, verdade, justiça e reparação seguem profundamente atuais. O canal aberto com atores da sociedade civil que militam na temática renovou as percepções de que esta é uma agenda estratégica, já que nos interpela diariamente sobre o próprio sentido de nossa existência enquanto sociedade e, nesse caso, enquanto partes de um todo comum que é a nossa região. Mais do que isso, o encontro contribuiu para lembrar, mais uma vez, a indivisibilidade dos direitos humanos, a partir da constante referência à articulação entre este tema específico e outros direitos fundamentais, como o direito à educação e o direito à informação. Também vale destacar a recorrência com que apareceram as relações entre o passado e o presente, principalmente na forma dos questionamentos às origens históricas de padrões de violações aos direitos humanos que permanecem até hoje, seja na forma da violência institucional, seja na forma dos mecanismos de vigilância e controle sobre a vida dos cidadãos (IPPDH, p. 34, 2015c).

Esta consulta ocorreu em 25 de setembro de 2015. Em 25 de novembro do mesmo ano, no âmbito da XXVII RAADH, o Secretário Executivo à época, Paulo Abrão, apresentou na Comissão Permanente Memória, Verdade e Justiça, o conjunto de sugestões construídas pela sociedade civil organizada na II consulta pública. A partir disso, os Estados discutiram as propostas e tomaram dez decisões. Segundo o IPPDH:

Ainda que a totalidade das propostas apresentadas da II Consulta Pública não tenham sido incorporadas, muito do que foi discutido pelos participantes foi aprovado. Finalmente, é importante ressaltar o fato de que o recém-criado espaço de consulta pública tenha sido legitimado pela RAADH como um lugar de participação e diálogo da sociedade civil organizada e os organismos do MERCOSUL na elaboração de políticas públicas voltadas para as temáticas da reunião. O IPPDH, assim como lhe foi mandatado, irá cumprir com as atividades designadas e acompanhará os desdobramentos do conjunto de pontos aprovados. Seguiremos trabalhando para que as próximas consultas públicas possam gerar o mesmo impacto da relatada nesse relatório (IPPDH, p. 34-35, 2015c).

No âmbito desta mesma RAADH, nenhum projeto de decisão foi elevado ao CMC para apreciação, no que tange à essa temática (RAADH, 2015).

4.4.3 Terceira consulta pública: tráfico de pessoas

O tema da terceira consulta pública foi tráfico de pessoas¹⁴³. O objetivo desta III consulta foi de promover o diálogo regional entre atores sociais dos Estados Partes e associados, sobre as iniciativas e políticas em matéria de combate ao tráfico de pessoas que estão sendo implementados a nível regional e os desafios que ainda vigem. Foram registrados mais de 120 representantes de organizações sociais de países do Mercosul (23 da Argentina, 3 da Bolívia, 7 do Brasil, 5 do Paraguai, 5 do Uruguai, 5 da Venezuela), além de outras 15 organizações que participaram de forma virtual (IPPDH, 2016b).

Algumas das principais preocupações sublinhadas pelas OSC se relacionaram com a importância da apropriação por parte da sociedade civil dos instrumentos existentes no âmbito do Mercosul em matéria de tráfico de pessoas, aprofundar o conhecimento sobre os instrumentos, planos e programas adotados regionalmente, assim como a possibilidade de monitorar a implementação efetiva dos mesmos. Outros aspectos se relacionam com os recursos orçamentários designados pelos Estados para a sustentabilidade de ações em matéria de atenção humanitária às vítimas de tráfico de pessoas e sobre a reinserção social das vítimas (IPPDH, 2016b).

A memória institucional desta consulta apenas informa que as propostas apresentadas pelas OSC foram apresentadas em plenário e que seriam elevadas a diversas reuniões do Mercosul que abordam a temática tratada. No entanto, não informa a quais reuniões as propostas seriam elevadas. Esta consulta foi realizada em 13 de maio de 2016 (IPPDH, 2016b). Quando se consulta as atas das duas RAADH subsequentes (maio de 2016 e junho de 2017), não há menção a este tema (RAADH, 2016; 2017).

4.4.4 Quarta consulta pública: educação e cultura em direitos humanos

A temática desta consulta foi educação e cultura em direitos humanos¹⁴⁴. Nesta consulta pública houve uma inovação institucional, visto que o IPPDH desenvolveu duas novas ferramentas que possibilitaram uma ampliação da participação social, o foro virtual

¹⁴³ Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-3-CONSULTA-PUBLICA.pdf>

¹⁴⁴ Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-4-CONSULTA-PUBLICA.pdf>

e as consultas locais. A primeira modalidade ocorre antes da realização da consulta pública. O IPPDH publica em sua página *web* o documento rascunho a ser discutido e abre um processo de consulta virtual. As sugestões são sistematizadas e apresentadas durante as consultas públicas. Já as consultas locais se habilitam aos Estados que possuem interesse em realiza-las. Tais consultas são facilitadas por um representante do IPPDH e conectadas via transmissão online. Durante a IV consulta, a consulta local ocorreu em Caracas, Venezuela (IPPDH, 2016c).

Entre os objetivos desta consulta estavam a discussão e sistematização das contribuições e propostas das organizações e movimentos sociais para a elaboração das diretrizes para uma política de educação e cultura em direitos humanos no Mercosul; possibilitar um espaço de intercâmbio entre atores sociais sobre a atual conjuntura, as iniciativas, práticas e políticas locais, regionais e nacionais no que tange a educação e cultura em direitos humanos. (IPPDH, 2016c).

Participaram desta consulta mais de 50 representantes de organizações e movimentos sociais de maneira presencial, além de outras 40 organizações na consulta local realizada em Caracas. Entre as propostas apresentadas pelas OSC, se destacam a necessidade da inclusão do reconhecimento da história comum da região. E nesse sentido, a elaboração das diretrizes deveria fazer menção especial aos povos indígenas e a defesa de seus direitos. Da mesma forma, os participantes salientaram a importância do desenvolvimento de uma agenda comum em matéria de educação em direitos humanos. Além disso, se sugeriu a transversalização das diretrizes a todos os grupos em situação de vulnerabilidade, com vistas a não invisibilizar nenhum grupo (IPPDH, 2016c). Todas essas propostas foram formuladas a partir do documento¹⁴⁵ proposta/rascunho feito pelo IPPDH, em outubro de 2016. A IV consulta ocorreu em 17 de novembro de 2016. Não foi encontrado outro documento oficial formulado pelo IPPDH com respeito as diretrizes discutidas. Dessa forma, mais uma vez, não fica claro, se e de que forma as propostas das OSC foram incorporadas e encaminhadas para apreciação em outras instâncias decisórias acima. Apesar disso, segundo o IPPDH:

Respecto de la evaluación del panel de apertura y la plenaria, puntualmente sobre los temas abordados en el panel, el tiempo reservado para el debate y la calidad de la discusión, el 75% de las evaluaciones recibidas lo calificó como muy bueno. Por último y en lo atinente a la evaluación de los grupos de trabajo, sobre los temas abordados, el

¹⁴⁵ Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/11/Directrices-EDH-MERCOSUR_para-consulta-p%C3%BAblica.pdf

documento de las directrices, el tiempo reservado para el debate y la calidad de las discusiones, fue calificado como muy bueno y excelente (IPPDH, p. 31, 2016c).

4.4.5 Quinta consulta pública: pessoas LGBTI

O assunto da V consulta pública do IPPDH foi pessoas LGBTI¹⁴⁶. Entre os objetivos desta consulta estavam a discussão e sistematização de propostas das organizações e movimentos sociais para a agenda e o novo plano de trabalho da comissão permanente LGBTI da RAADH, bem como propiciar um espaço de troca entre atores sociais sobre a atual conjuntura, as iniciativas, práticas e políticas em matéria de promoção e proteção aos direitos LGBTI (IPPDH, 2017b).

Participaram desta consulta mais de 71 pessoas de diversas organizações da sociedade civil, 48 da Argentina, 9 do Brasil, 7 do Paraguai, 6 do Uruguai. Interessante também ressaltar a participação de um cidadão dos EUA. Os oito grupos de trabalho apresentaram diversas propostas, divididas por eixos temáticos: acesso de direitos e espaços de representação política; memória, verdade, justiça e reparação histórica das pessoas LGBTI; educação e saúde; direito ao trabalho digno; justiça e segurança cidadã; mobilidade humana, cultura e etnia; famílias diversas; orçamento público e financiamento para políticas públicas para pessoas LGBTI. Segundo o IPPDH (2017b), todas essas propostas foram sistematizadas em um informe para a agenda e o novo plano de trabalho da comissão permanente LGBTI da RAADH, a serem discutidas no âmbito da XXX RAADH.

Quando se analisa a ata da XXX RAADH, podemos perceber apenas um informe sobre a realização da V consulta pública durante a apresentação institucional do IPPDH (RAADH, 2017). Mais uma vez não fica claro se, e de que forma as propostas apresentadas pela OSC foram levadas adiante.

4.4.6 Sexta consulta pública: crianças e adolescentes

¹⁴⁶ Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-V-CONSULTA-P%C3%9ABLICA-PERSONAS-LGBTI.pdf>

O tema da VI consulta foi crianças e adolescentes¹⁴⁷. Entre os objetivos desta consulta estavam o recebimento de contribuições das OSC e movimentos sociais sobre o documento “Diretrizes para uma política de educação e cultura em direitos humanos no Mercosul”; receber propostas que contribuam para uma melhor implementação do plano de trabalho 2017-2018 da Comissão Permanente Niñ@Sur da RAADH e propiciar um espaço de intercâmbio entre os atores sociais sobre a atual conjuntura, as iniciativas, práticas e políticas relacionadas à temática. Participaram desta consulta 72 pessoas representantes de 17 OSC, sendo 6 da Argentina; 10 do Brasil; 49 do Paraguai; 4 do Uruguai; 1 da Colômbia; 1 do Chile e 1 do Peru (IPPDH, 2017c).

Inúmeras propostas foram apresentadas, sendo que elas foram divididas em sete grupos temáticos, a saber, direitos e garantias de crianças e adolescentes migrantes; participação de crianças e adolescentes; bons tratos e prevenção da violência como garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Mercosul; sistemas de proteção de crianças e adolescentes; processos de desinstitucionalização e cuidados alternativos de crianças e adolescentes; sistemas de justiça penal juvenil; infância e meios de comunicação. Não consta na memória institucional o encaminhamento dado a essas propostas (IPPDH, 2017c).

4.5 **Balanco da participação social no IPPDH e no Mercosul**

Como podemos ver, o Foro de Participação Social do IPPDH foi criado em 2015 a partir de uma estratégia de planificação participativa. Tal Foro compreende dois principais mecanismos de diálogo e participação social: as consultas públicas e os diálogos. No período pesquisado (2015-2018), foi realizado apenas um diálogo virtual. De outro lado, no mesmo período, foram realizadas sete consultas públicas. No entanto, somente seis destas contam com memórias institucionais disponíveis no *website* da organização. A sétima consulta pública, realizada em 2018, com o tema de políticas públicas para pessoas idosas, não conta com uma memória institucional. A informação da realização desta consulta foi encontrada no informe de gestão do IPPDH 2018 (IPPDH,

¹⁴⁷ A memória institucional desta consulta está disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-VI-CONSULTA-P%C3%9ABLICA-NI%C3%91OS-NI%C3%91AS-ADOLESCENTES.pdf>

2018). Enquanto até 2017 as consultas públicas foram realizadas de forma semestral, ou seja, duas consultas públicas por ano, em 2018 foi realizada apenas uma. Tal informação é de suma importância para entender as dinâmicas participativas nas organizações internacionais, visto que tal fato pode estar relacionado a um paulatino esvaziamento da participação social no seio da organização, seja porque a organização deixou de empreender dinâmicas participativas por falta de desejo político – o que pode estar ligado as dinâmicas de poder interno – seja por falta de financiamento ou outras questões estruturais. De outro lado, tal esvaziamento pode ser resultado da falta de legitimidade social e efetividade participativa da organização percebidas pelos atores sociais que ali participam. A hipótese de que o esvaziamento estaria ligado à falta de legitimidade social talvez não se confirme, visto que a sétima consulta pública alcançou o patamar de mil usuários conectados acompanhando a transmissão online (IPPDH, 2018). Ainda que esses números possam parecer meras informações triviais, eles demonstram que a organização goza um importante interesse social.

Com o objetivo de melhor compreender as nuances da participação social nas consultas públicas realizadas pelo IPPDH, realizamos um levantamento¹⁴⁸ das OSC que participaram das seis consultas públicas feitas pela organização. A lista completa está no anexo C desta Dissertação. Feito este levantamento, enviamos por e-mail ou pelo próprio site institucional de cada organização, um questionário, em português e espanhol, com quatro perguntas básicas a respeito das consultas públicas, são estas:

- 1) Acredita que a participação da organização na consulta pública foi satisfatória?
- 2) Acredita que a participação da organização na consulta pública influenciou, de alguma forma, no processo de tomada de decisões, em relação à matéria discutida?
- 3) Quais são as principais dificuldades para a participação social no IPPDH ou no Mercosul, de uma maneira geral?
- 4) Possui alguma sugestão para melhorar o processo de participação de organizações sociais no âmbito do IPPDH?

Tal questionário foi enviado às 62 OSC entre os dias 22 e 25 de setembro de 2019. Esperou-se um mês e meio pelas respostas. No entanto, obtivemos a resposta de apenas quatro OSC. Ainda assim, cremos que as respostas forneceram importantes inferências para discussões. As OSC respondentes são: Akahatá, da Argentina, mas com atuação

¹⁴⁸ Este levantamento foi feito com base nas informações disponíveis nas memórias institucionais das seis consultas públicas realizadas pelo IPPDH entre 2015 e 2017.

regional; Esclavitud Cero, da Argentina; Aireana la Serafina, do Paraguai e o grupo Dignidade, do Brasil.

Ainda que tenham ocorrido críticas quanto à participação nas consultas públicas, todas as organizações consideraram a participação como satisfatória. Segundo Fernando D’Elio, respondente pela Akahatá: “personalmente e institucionalmente creemos que siempre la participación de la sociedad civil en espacios multilaterales es satisfactoria porque aporta información y incide para la inclusión de temas para ponerlos en discusión durante la consulta y esto influye en el resultado de la misma”.

Quanto à questão da influência da participação das organizações no processo de tomada de decisões, duas acreditam que sua participação não influenciou em nada e outras duas acreditam que sim. No que tange as dificuldades de participação, duas organizações salientaram a questão financeira como entrave à participação. De fato, as OSC devem custear seus gastos caso queiram participar de forma presencial nas consultas públicas. No entanto, podemos perceber que a UPS custeou o gasto de algumas organizações que precisavam se deslocar além-fronteiras. Outras dificuldades citadas pelas organizações são a falta de canais de comunicação e o desnivelamento entre os países e a diferença cultural enquanto impeditivos de uma discussão mais primorosa.

No tocante às sugestões feitas, as organizações sublinharam a necessidade de um planejamento prévio das atividades; maior informação e abertura; a realização de mais reuniões e um monitoramento dos resultados e compromissos. Também se sugeriu que o IPPDH deveria ser mais escutado pelos governos do Mercosul.

Um ponto que merece destaque é a questão da informação e maior abertura. A partir da análise, podemos perceber que faltam muitas informações a respeito da participação social, principalmente *a posteriori*. Não há formas de acompanhamento das propostas que foram apresentadas pelas OSC durante as consultas públicas. Em outras palavras, ainda que as propostas sejam acatadas pela organização durante as consultas públicas, as organizações sociais não sabem se sua participação terá alguma influência ou importância posteriormente, em órgãos decisórios acima. Uma sugestão interessante é que o IPPDH tente organizar em seu *website* o encaminhamento dado e/ou trato das propostas apresentadas nas discussões em outros órgãos e instâncias, notadamente na RAADH, no GMC e no CMC. Por exemplo, na página que leva a primeira consulta pública – e assim subsequentemente - poderiam constar todos os encaminhamentos dados, ou que ainda estão tramitando a respeito do tema tratado. Só assim, talvez, as OSC poderiam perceber e aferir que suas propostas e participação tiveram natureza substancial, além de poderem

monitorar assuntos que supomos ser de interesse na atuação da organização. Ainda que muitas das atas das reuniões estejam disponíveis no acervo de atas e anexos do Mercosul, requer-se um grande esforço de pesquisa e tempo para encontrá-las. Ainda assim, muitas atas não estão disponíveis. Não foi encontrada nenhuma ata do CRG do IPPDH, o que demonstra a falta de transparência. Tais informações deveriam ser fornecidas não somente como uma forma de monitoramento dos resultados às OSC, mas também como prestação de contas do que está sendo discutido e encaminhado a todos os possíveis interessados da sociedade civil. Isso se constitui em um importante eixo de *accountability*, a “*answerability*” (em tradução livre, capacidade de resposta). Segundo Schedler (1999), este eixo estaria relacionado a obrigação dos agentes e agências públicas de providenciar informações sobre suas ações e decisões, e justificá-las ao público e aos órgãos responsáveis, que possuem autoridade para monitorar suas ações.

Quanto à participação social no Mercosul em geral, podemos ver que inúmeros órgãos e instâncias possuem mecanismos de participação para atores não-estatais. No entanto, não isentos de críticas quanto à natureza desta participação. A primeira dessas críticas está relacionada ao caráter intergovernamental do Tratado que criou o bloco regional. As decisões dos órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC e CCM) ainda se encontram imbuídas às autoridades governamentais. Dessa forma, ainda que ocorra a participação de atores não-estatais em instâncias e órgãos abaixo, a decisão de acatar ou não o que é fruto das demandas sociais emanadas através de mecanismos participativos, é de autoridades governamentais. Diante disso, a participação social no Mercosul tem um caráter *top-down*, visto que os representantes governamentais é quem determinaram as regras iniciais do jogo e eles quem ainda determinam quem pode jogar. Ainda que tenha ocorrido uma ampla e importante democratização no regionalismo quanto à participação de atores não-estatais, o caráter *top-down* persiste como o principal entrave para uma participação efetiva e substancial.

Segundo Serbin (2012b), o novo regionalismo iniciado nos anos 2000, se restringe a atores políticos tradicionais (governos e partidos políticos), rejeitando a inclusão de atores não-partidários da sociedade civil, excluindo ou ignorando as redes regionais da sociedade civil. Alguns elementos que se constituem enquanto obstáculos para uma participação social efetiva, segundo o autor, estariam relacionados a uma cultura política elitista que delega e concentra a tomada de decisões em suas mãos (evidência disto é a concentração de poder nas mãos do Executivo no que tange aos temas de política externa e de integração e cooperação internacional, sem passar por instâncias legislativas e por

comissões parlamentares, ou por mecanismos plebiscitários mais amplos), gerando um evidente déficit democrático somente parcialmente legitimado pelos processos eleitorais; desconfiança desta elite diante da cidadania e suas demandas de participação; regionalismo aberto dos anos 90 convergiu com o marco da governança liberal global, em um contexto de questionamento da autonomia e capacidade do Estado. Dessa forma, os acordos de livre comércio se firmaram em setores tecnocráticos, com pouca ou nenhuma participação dos cidadãos.

Ainda na linha de argumentação do autor, a introdução de uma agenda social no regionalismo não levou a uma nova visão sobre a construção de uma cidadania regional, de caráter social e supranacional. Exemplo disso se refere ao Mercosul, no qual o FCES, criado por decisão intergovernamental, restringiu a participação cidadã a uma agenda pré-estabelecida focada em uma visão corporativista, pautada pela interação entre governos, sindicatos e empresários. O autor ainda descreve algumas importantes características da sociedade civil latino-americana. A primeira delas é que a recuperação democrática e as reformas estruturais não levaram a constituição de novos contratos sociais, apoiados em uma institucionalidade e um projeto político nacional. Dessa forma, há uma ausência de um marco institucional sólido e estável, bem como de uma continuidade nos objetivos de Estado. Em segundo lugar, desde a restauração da democracia, a possibilidade de desenvolvimento das organizações cidadãs é condicionada pela ajuda de doadores externos (recursos da cooperação internacional e de ONGs nórdicas), mais do que por uma abertura do Estado a uma participação institucionalizada. Por fim, a participação cidadã nos processos de integração regional geralmente é percebida como negativa por parte dos governos e organismos intergovernamentais. Dessa forma, os governos somente querem uma cidadania que participa de maneira ordenada e “desde cima” (SERBIN, 2012b).

Em suma, a sociedade civil na América Latina e Caribe, se configura no marco de uma matriz sócio-política imposta pelo Estado. Em alguns Estados, este parece ser muito ativo em envolver as organizações da sociedade civil na gestão de alguns setores de políticas públicas, especialmente nos âmbitos locais e municipais, ainda que não gere espaços para sua participação na tomada de decisões, com frequência combinando elementos de cooptação e clientelismo. O autor designa este fenômeno como “cidadanias de baixa intensidade”. Dada a amplitude de organizações, redes e movimentos, há também uma falta de articulação nas agendas e objetivos; uma capacidade de influência

sobre as políticas públicas limitada; e interlocução com as agências estatais reduzida (SERBIN, 2012b).

Em se tratando especificamente do Mercosul, Alemany (2008) descreve alguns problemas sobre a participação social. Entre estes está a concentração da representação em poucas pessoas; a dificuldade de mobilidade das organizações da sociedade civil; a dificuldade de compreensão da linguagem técnica/tecnocrática de alguns assuntos específicos - por isso há a necessidade de preparação/qualificação dos membros participantes - os regulamentos da maioria dos espaços de participação não estão atualizados ao dinamismo da realidade social e estão pautados por uma visão restritiva de participação; a necessidade de maior transparência e *accountability* sobre o que é discutido e deliberado; a necessidade de uma política de comunicação formal do Mercosul para informar a sociedade; a necessidade de formação de uma agenda regional por parte da sociedade civil em detrimento de propostas limitadas às realidades nacionais. A última questão está ligada ao fato que os órgãos de participação possuem mero caráter propositivo/recomendatório:

Otro desafío es que por lo general no hay visión de proceso ni de largo plazo por parte de los tomadores de decisión en sus negociaciones por lo que se hace muy difícil construir una relación de confianza con los actores sociales. Muchos tomadores de decisión ven a la participación de la sociedad civil como un peso o una oportunidad a instrumentalizar puntualmente. Si se consulta a la ciudadanía después de tomadas las decisiones se puede decir que se está utilizando a la ciudadanía sin integrarla realmente en la toma de decisiones, por lo que cualquier esfuerzo para fortalecer la voz de la ciudadanía debe de integrar una participación a lo largo de todo el proceso de decisiones que no sea ex post (después de tomada la decisión) sino ex ante (antes de decidir) (ALEMANY, p. 126, 2008).

Segundo Alemany e Leandro (2006), a participação da sociedade civil segue sendo um tema abordado de forma precária nos países da região, visto que há vários estágios da participação, onde a informação e a consulta são somente os dois primeiros passos para uma participação efetiva. Ainda segundo os autores, para se analisar as limitações atuais do modelo de participação da sociedade civil deve-se observar os espaços de participação a nível nacional para os temas do Mercosul; os mecanismos de transparência ao nível do Mercosul e os espaços formais de participação no Mercosul e a visão que os próprios atores têm sobre si mesmos. Quanto ao primeiro ponto, nos casos de Argentina e do Brasil, existem espaços de informação e diálogo, mas isso não significa

que as organizações da sociedade civil participam da tomada de decisões ou das posições de seus países na agenda regional. Os autores destacam os esforços de consolidação do Conselho Consultivo da Sociedade Civil (CCSC), no âmbito do Ministério de Relações Exteriores da Argentina. Por parte do Brasil, se destaca a iniciativa “Encontros com o Mercosul”:

No sería viable proponer homogeneizar mecanismos nacionales de consulta a la sociedad civil, aunque podría ser interesante que aquellos países del MERCOSUR que no cuentan con estos espacios aprendan de la experiencia de los vecinos y consideren el potencial de estas iniciativas (ALEMANY; LEANDRO, p. 22, 2006).

No que tange a análise dos mecanismos de participação e transparência ao nível regional, os autores ressaltam a falta de informações atualizadas no *website* do Mercosul. Segundo eles, não existe transparência na tomada de decisões. Os relatórios da Secretaria são secretos, assim como grande parte dos anexos das negociações chaves, tanto da agenda interna como externa do Mercosul. Quanto ao último quesito a ser analisado, os espaços formais de participação no Mercosul e a visão que os próprios atores têm sobre si mesmos, os autores sublinham que os atores sociais não econômicos veem a participação do setor privado nos comitês e subgrupos como uma prática de *lobby* econômico e como quase secreta. No entanto, os atores privados afirmam que a sua “capacidade de influência no bloco é mínima” (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

Segundo os autores, uma resposta adequada aos desafios da participação social no Mercosul passa pela abertura à novos atores e opiniões, e uma reflexão estratégia institucional para construir uma engenharia institucional mais eficiente. Nesse cenário de reformulação e nova engenharia institucional, ao qual os autores designam “Mercosul cidadão”, se criariam novos órgãos de participação da sociedade civil a partir das aprendizagens durante o período de 1995-2006. Segundo os autores, tal Mercosul somente seria possível a médio ou longo prazo. Esta nova engenharia traria uma nova lógica sobre a participação social, que se constituiria por meio de setores. Os autores propõem a divisão em setores da seguinte forma:

- Setor da economia social e solidária (cooperativas, agricultura familiar, organizações campestinas, consumidores, fundações, organizações de populações originárias/indígenas)
- Setor sindical

- Setor empresarial
- Setor de ONGs, redes e acadêmicos (organizações de meio ambiente; de desenvolvimento; mulheres; de defesa de direitos; afrodescendentes; indígenas; redes de universidades).

Neste esquema, não se poderia aceitar que um setor seja privilegiado em detrimento de outros (pesos diferenciados). Segundo os autores, o desenho institucional deveria promover a igualdade de oportunidades no acesso à participação social. Ainda de acordo com os autores, durante a construção institucional deste cenário, deveria se observar outros espaços institucionais supranacionais criados para a sociedade civil, como o da União Europeia e a ONU (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

De outro lado, ao estudar o caso da participação cidadã na ASEAN¹⁴⁹, Acharya (2003), cria o conceito de regionalismo participativo. Este, ao nível do regionalismo oficial, significa a aceitação por parte dos governos de uma visão mais “flexível” de soberania estatal e da norma de não-interferência nos assuntos domésticos. Isso permitiria uma discussão mais aberta e cria mais espaços para atores não-governamentais no processo decisório da integração regional. A segunda característica do regionalismo participativo se refere ao desenvolvimento de uma maior proximidade entre os governos e a sociedade civil na gestão das questões regionais e transnacionais.

Apesar de todas as críticas e sugestões de aprimoramento da participação social no âmbito do Mercosul, podemos perceber que o bloco regional trilhou um relativo curto caminho para a implementação de mecanismos participativos para atores não-estatais. A participação da sociedade civil nos assuntos públicos é um importante indício de democratização das organizações internacionais, o que propicia um paulatino processo de transparência, prestação de contas e *accountability* frente aos cidadãos. A participação social, ainda que com suas inúmeras deficiências, é importante para fazer ressoar as diversas e ininterruptas demandas sociais de um mundo em constante ‘erupção’, em termos políticos.

¹⁴⁹ Segundo o autor, as pressões em direção a um regionalismo participativo no Sudeste asiático são reflexos de vários fatores, no qual a democratização é a principal força motriz. No entanto, à época, o autor cita alguns constrangimentos do regionalismo participativo na ASEAN: 1) a ASEAN demonstra uma forte resistência diante das normas regionais ‘pós-soberanas’. Segundo o autor, não há compromissos com a democracia e os direitos humanos, como assumido pelas instituições regionais europeias e latino-americanas; 2) o processo de democratização no Sudeste asiático permanece incompleto e desigual, com alguns Estados ainda permanecendo sob a regra autoritária, como Mianmar e o Vietnã. A democracia na Indonésia também possui uma série de desafios a serem tratados; 3) os ataques terroristas de 11 de setembro e em Bali em 2002 diminuiu o espaço para a sociedade civil na região (ACHARYA, 2003).

Como já dissemos, sem levar em consideração as instituições globais, podemos notar uma precedência temporal na criação de mecanismos participativos no continente americano. Quando se olha para a América Latina, tal aferição ganha ainda mais destaque, dada a variedade de mecanismos presentes em diversas instituições regionais. Dessa forma, podemos dizer que a América Latina possui um protagonismo quando o assunto é o empreendimento de mecanismos participativos em instituições e organizações regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desse trabalho foi realizar uma análise exploratória sobre o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IIPDH), investigando sua institucionalização, estrutura, agenda e a questão participativa no seio da organização, entre 2009-2018. A partir da pesquisa, verificamos que as iniciativas em torno da criação do IPPDH datam dos anos 2006-2007, momento no qual se expressa uma vontade política no aprofundamento da questão dos direitos humanos no processo de integração regional do Mercosul. Para que a discussão ganhasse prosseguimento, foi criado um grupo de trabalho no âmbito da RAADH (GT-IPPDHM). A partir da análise dos documentos disponíveis no acervo de atas e anexos do Mercosul, podemos perceber que o principal entrave para a criação do Instituto é a questão do financiamento. Desde as discussões iniciais, é notória a disposição da delegação argentina em abrigar a sede do Instituto em seu país, mencionando até mesmo que o país estaria disposto a arcar com os gastos iniciais. Após mais de três anos de discussões, o IPPDH é finalmente criado em 2009 por meio da decisão 14/09 do CMC.

No estudo, levantamos a hipótese de que a vontade de aprofundamento da matéria de direitos humanos no Cone Sul – por meio da criação do IPPDH – poderia ser vista como uma forma de “disputa” frente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). A partir da análise dos dados, pudemos verificar que tal hipótese não se sustenta, visto que os dois sistemas possuem constante intercâmbio.

Quanto à estrutura institucional do IPPDH, este é organizado em torno do Conselho de Representantes Governamentais (CRG); do Secretário Executivo e dos Departamentos. No trabalho, foram apresentadas as funções e obrigações de cada setor.

Quando se observa a agenda do IPPDH entre 2010-2018, nota-se que a questão dos direitos dos migrantes figura como assunto central dos estudos, investigações e atividades da organização. Parte significativa dos estudos e atividades realizadas nesta temática foram elaborados em cooperação com a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

No que tange à participação social, o IPPDH adotou uma ‘planificação estratégica participativa’ em 2015. Como parte desta ideia, a organização criou o Foro de Participação Social, que conta com dois principais mecanismos de participação social: as consultas públicas e os diálogos. No período pesquisado (2009-2018), foi realizado

apenas um diálogo virtual. De outro lado, foram realizadas sete consultas públicas. Com o objetivo de entender as nuances desta participação, realizamos um levantamento das organizações da sociedade civil (OSC) que participaram das seis consultas públicas que contam com memórias institucionais. A partir deste levantamento, enviou-se um questionário, em Espanhol e Português, com quatro perguntas às 62 OSC. Obtivemos a resposta de apenas quatro organizações. Ainda assim, as respostas obtidas ofereceram importantes indícios para as discussões. As perguntas feitas centraram-se em compreender a influência percebida, as dificuldades e as sugestões de aprimoramento da participação.

A partir da análise sobre a questão participativa no interior do IPPDH, vemos que faltam muitas informações a respeito da participação social, principalmente *a posteriori*, visto que não há formas de acompanhamento das propostas que foram apresentadas pela OSC durante as consultas públicas. No Mercosul, em geral, podemos ver que inúmeros órgãos e instâncias adotaram mecanismos participativos em seu arcabouço institucional. No entanto, a principal crítica quanto à natureza desta participação está relacionada ao caráter intergovernamental do Tratado que criou o bloco regional. As decisões dos órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC e CCM) ainda se encontram imbuídas às autoridades governamentais. Dessa forma, ainda que ocorra a participação de atores não-estatais em instâncias e órgãos abaixo, a decisão de acatar ou não o que é fruto das demandas sociais emanadas através de mecanismos participativos, é de autoridades governamentais.

Diante disso, podemos concluir que a participação social no Mercosul tem um caráter *top-down*, visto que os representantes governamentais é quem determinaram as regras iniciais do jogo e eles quem ainda determinam quem pode jogar. Ainda que tenha ocorrido uma ampla e importante democratização no regionalismo quanto à participação de atores não-estatais, o caráter *top-down* persiste como o principal entrave para uma participação efetiva e substancial.

Como se pode notar, a questão participativa foi o assunto que percorreu todo este trabalho, da teoria à prática. Teoricamente, realizamos uma revisão bibliográfica sobre atores não-estatais na política internacional, organizando três frentes de literatura: sobre movimentos sociais; transnacionalismo e sociedade civil global. A literatura sobre movimentos sociais, nas Ciências Sociais, foi o “berço” das inúmeras teorias e conceitos que vão se desenvolver posteriormente nos subcampos do transnacionalismo e sobre a sociedade civil global. Em suma, a literatura sobre movimentos sociais, inicialmente

desenvolvida nas Ciências Sociais, pode ser considerada a principal responsável pelo adensamento teórico que se desenvolve posteriormente nas Relações Internacionais quando o assunto é atores não-estatais.

Pensando nas análises, conceitos e teorias, as literaturas transnacionalista e sobre a sociedade civil global são as que mais contribuem para a análise da política internacional, fomentando respectivamente a corrente Construtivista e a Teoria Crítica nas Relações Internacionais.

A partir do mapeamento geral sobre mecanismos participativos em organizações e instituições internacionais, podemos comprovar que grande parte das OIs pesquisadas contam com mecanismos participativos implementados. Pudemos visualizar também que a maioria dos mecanismos participativos oferecidos aos atores não-estatais possui caráter consultivo e de colaboração.

A partir da pesquisa, pudemos ver que os mecanismos participativos empreendidos pelas OI é um fenômeno novo. A maioria dos mecanismos criados pelas OI que foram pesquisadas data do final da década de 1990 e começo dos anos 2000/2010. Tal fenômeno está intimamente relacionado com a promoção das normas de boa governança, principalmente por parte da ONU, no pós-Guerra Fria. Desde então, a democracia, e conseqüentemente seus instrumentos e instituições, tem sido fomentados mundo afora.

Em suma, este trabalho tentou suprir um *gap* encontrado nos estudos sobre organizações internacionais, visto que não encontramos estudos que se debruçam em profundidade sobre o IPPDH. Para além disso, este estudo colabora com o fomento de estudos sobre mecanismos participativos na área de Relações Internacionais, contribuindo para que futuros estudos e métodos sejam desenvolvidos nesta área.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo. Los derechos humanos como eje del proceso de integración regional. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, n.6, p. 23-26, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n6.23>. Acesso em: 17 nov. 2019.

ABRAMOVICH, Victor. Direitos Humanos no marco do processo de integração regional no Mercosul. **Democracia y Derechos**, n.1, 2012. DOI: <https://doi.org/10.16890/rstpr.a1.n2.351>. Acesso em: 07 mar. 2020.

ACHARYA, Amitav. Democratisation and the prospects for participatory regionalism in Southeast Asia. **Third World Quarterly**, vol.24, n.2, p. 375-390, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1080/0143659032000074646>. Acesso em: 07 mar. 2020.

AGUILAR, Wálter Arteaga. **Participación ciudadana en la UNASUR**. La Paz: CEDLA, 2017.

ALEMANY, Cecilia; LEANDRO, Beatriz. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur**. Uruguai: Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

ALMENAY, Cecilia. La participación ciudadana en el Mercosur: algunas ideas para la reforma institucional pendiente. **Pensamiento Proprio**, n. 28, p. 113-135, 2008. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/28.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Teoria e prática deliberativas: um olhar sobre os conselhos municipais de saúde. *In*: AVRTIZER, Leonardo (Org.). **Democracia, desigualdades e políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativa, p. 73-109, vol. 2, 2009.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. **A democracia deliberativa habermasiana: orçamento participativo como instrumento viabilizador da transformação urbana**. 2015 Tese (Doutorado em Direito) – Programa de pós-graduação em Direito - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9265. Acesso em: 14 nov. 2019.

AVRTIZER, Leonardo. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 30, n.3, p. 623-637, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>. Acesso em: 15 nov. 2019.

AVRTIZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, v. 14, n.1, p. 43-64, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. Themes and issues in multi-level governance. *In*: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Org.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, cap. 1, p. 1-11, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199259259.001.0001>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BARBER, Benjamin. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. California: University of California Press, 1984.

BUDINI, Terra Friedrich. **Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-22122015-120429/publico/2015_TerraFriedrichBudini_VCorr.pdf. Acesso em: 12 nov. 2019.

BÜLLOW, Marisa Von. **Building Transnational Networks: civil society and the politics of trade in the Americas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511761171>. Acesso em: 07 mar. 2020.

CARRILLO, Francisco Santos. **Sociedad Civil e Integración Centroamericana**. San Salvador: Fundación ETEA, 2013.

CHANDRA, Alexander. The Role of Non-State Actors in ASEAN. **Revisiting Southeast Asian Regionalism**, p. 71-81, 2006. Disponível em: http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/chandra_non-stateactorsinasean.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

CIDH. **Políticas Públicas con enfoque en derechos humanos**, 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CLARK, John. The Globalization of Civil Society. *In*: WALKER, James; THOMPSON, Andrew (Org.). **Critical Mass: the emergence of global civil society**. Ontario: Wilfrid Laurier University Press, cap. 1, p. 3-23, 2008.

COLÁS, Alejandro. **International Civil Society: Social Movements in World Politics**. Cambridge: Polity Press, 2002.

COX, Robert. Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order. **Review of International Studies**, 25, p. 3-28, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210599000042>. Acesso em: 07 mar. 2020.

CREIGHTON, James. **The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

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

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. **Seringueiros: da luta pela terra à proteção da floresta tropical. Um estudo sobre o processo de transnacionalização do movimento**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

DELLA PORTA, Donatella; TARROW, Sidney. **Transnational Protest and Global Activism: people, passions, and power**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

DELLA PORTA, Donatella. **Can democracy be saved? Participation, deliberation and social movements**. Cambridge: Polity Press, 2013.

DEMOCRACY PERCEPTION INDEX. **Democracy Perception Index**. Disponível em: <http://www.allianceofdemocracies.org/wp-content/uploads/2018/06/Democracy-Perception-Index-2018-1.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

DRYZEK, John. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. Oxford: Oxford University Press, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1093/019925043X.001.0001>. Acesso em: 07 mar. 2020.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2017: Free Speech Under Attack**. Disponível em: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

ECOSOC. **Resolution 1996/31: Consultative Relationships between the United Nations and non-governmental organizations**, 1996. Disponível em: https://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/. Acesso em: 15 nov. 2019.

EL PAÍS. **ESMA: El centro de torturas icono de la dictadura argentina será la sede del ministerio de Justicia**, 2017. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2017/07/25/argentina/1501006092_210592.html. Acesso em: 17 nov. 2019.

ENGSTROM, Par. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. **Draft Paper**, 2013. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2468001>. Acesso em: 17 nov. 2019.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento participativo do século XXI: pode o povo ajudar os parlamentares a fazerem leis melhores?** 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4698. Acesso em: 15 nov. 2019.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, vol. 52, n. 4, p. 887-917, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550789>. Acesso em: 07 mar. 2020.

FIORAMONTI, Lorenzo; MATTHEIS, Frank. Is Africa really following Europe? An integrated framework for comparative regionalism. **Journal of Common Market Studies**, vol. 54, n. 3, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12307>. Acesso em: 07 mar. 2020.

GERARD, Kelly. Explaining ASEAN's Engagement of Civil Society in Policy-making: smoke and mirrors. **Globalizations**, vol. 12, n.3, p. 365-382, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1016304>. Acesso em: 07 mar. 2020.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía. **Governance after Neoliberalism in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230622425>. Acesso em: 07 mar. 2020.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400826339>. Acesso em: 07 mar. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. 1, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Constelação pós nacional:** ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. 2 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa:** um ensaio. São Paulo: Editora da UNESP, 2012.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** São Paulo: Lamparina, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais:** história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. At Last: Protection and Promotion of Human Rights by Mercosur. In: BÖRZEL, Tanja A; HÜLLEN, Vera Van (Org.). **Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script.** New York: Palgrave Macmillan, cap. 11, p. 192- 208, 2015. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137385642_11. Acesso em: 07 mar. 2020.

HSIEN-LI, Tan. **The ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights:** Institutionalising Human Rights in Southeast Asia. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790386>. Acesso em: 07 mar. 2020.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, vol. 83, n. 1, p. 127-146, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x>. Acesso em: 07 mar. 2020.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**, 2017. Disponível

em: <http://www.ismercosur.org/download/evaluacion-de-avances-en-la-implementacion-del-plan-estrategico-de-accion-social-peas/>. Acceso em: 16 nov. 2019.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. CCMASM – Comisión de Coordinación de Ministerios de Asuntos sociales, 2019. Disponible em:

<http://www.ismercosur.org/dimension-social/ccmasm/>. Acceso em: 16 nov. 2019.

IPPDH. Lineamientos para el Plan Estratégico 2010-2012, 2010. Disponible em:

http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/06/IPPDH_Plan-Estrategico_final.pdf. Acceso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. Propuestas para el fortalecimiento de la RAADDHH: Mejora en sus procedimientos y mecanismos de participación social, 2011a. Disponible em:

http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Mercosur/Propuestas_participacion_final.pdf. Acceso em: 16 nov. 2019.

IPPDH. Informe de Actividades 2010-2011, 2011b. Disponible em:

http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/dirdocumento7_informeactividades2010-20111.pdf. Acceso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. Informe de actividades 2012, 2012a. Disponible em:

<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/Informe-actividades-20121.pdf>. Acceso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, 2014a. Disponible em: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf. Acceso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. Informe de actividades 2014, 2014b. Disponible em:

<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/01/Informe-de-Actividades-IPPDH-2014.pdf>. Acceso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. Memoria Panel de Debate – Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes, 2014c. Disponible em:

<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/11/Memoria-libre-circulaci%C3%B3n-de-trabajadores-y-ciudadn%C3%ADa-regional1.pdf>. Acceso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **Informe anual 2015**, 2015a. Disponível em:
http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/01/Balanco_2015_final_web_baja.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **I Consulta Pública: Participación Social**, 2015b. Disponível em:
<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-Memor%C3%ADa-I-Consulta-P%C3%ABlica-Buenos-Aires-Argentina.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **II Consulta Pública: Memoria, Verdad, Justicia y Reparación**, 2015c. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-II-Consulta-Publica-finaldig.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **Informe anual 2016**, 2016a. Disponível em:
http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Informe_gestion_2016_2.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **III Consulta Pública: Trata de Personas**, 2016b. Disponível em:
<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-3-CONSULTA-PUBLICA.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **IV Consulta Pública: Educación y cultura en derechos humanos**, 2016c. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-4-CONSULTA-PUBLICA.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **Informe anual 2017**, 2017a. Disponível em:
<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/01/Informe-IPPDH-2017.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **V Consulta Pública: Personas LGBTI**, 2017b. Disponível em:
<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-V-CONSULTA-P%C3%A9ABLICA-PERSONAS-LGBTI.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **VI Consulta Pública: Niños, niñas y adolescentes**, 2017c. Disponível em:
<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-VI-CONSULTA-P%C3%A9ABLICA-NI%C3%91OS-NI%C3%91AS-ADOLESCENTES.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **Informe de gestión 2018**, 2018. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/12/IPPDH-MERCOSUR-Informe-Gestio%CC%81n-2018.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **¿Qué es SISUR?**, 2019a. Disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IPPDH. **¿Que és INDHICA?**, 2019b. Disponível em: <http://indhica.ippdh.mercosur.int/>. Acesso em: 17 nov. 2019.

KALDOR, Mary. The idea of global civil society. **International Affairs**, vol. 79, n.3, p. 583-593, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00324>. Acesso em: 07 mar. 2020.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opusculos**. Lisboa: Edições 70, 1995.

KARNS, Margaret; MINGST, Karen. **International Organizations: the politics and processes of global governance**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.

KEANE, John. **Global civil society?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615023>. Acesso em: 07 mar. 2020.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. London: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert; Nye, Joseph. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1977.

KEOHANE, Robert. The old IPE and the new. **Review of International Political Economy**, vol. 16, no. 1, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290802524059>. Acesso em: 11 nov. 2019.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Edinburgh: Pearson, 2014.

LABS, Eric. Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims. **Security Studies**, vol. 6, n. 4, p. 1-49, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1080/09636419708429321>. Acesso em: 11 nov. 2019.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 60, p. 43-66, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>. Acesso em: 07 mar. 2020.

LEMKE, Thania Enriqueta Soto. **A Human Rights Watch**: formas de atuação das organizações não-governamentais transnacionais. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community**: ethical foundations of the post-Westphalian era. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.

LÖBLOVÁ, Olga. When epistemic communities fail: exploring the mechanism of policy influence. **The Policy Studies Journal**, vol. 46, n. 1, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12213>. Acesso em: 07 mar. 2020.

MAC GINTY, Roger. **International Peacebuilding and Local Resistance**: hybrids forms of peace. New York: Palgrave, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230307032>. Acesso em: 07 mar. 2020.

MAC GINTY, Roger; RICHMOND, Oliver. The fallacy of constructing hybrid political orders: a reappraisal of the hybridity turn in peacebuilding. **International Peacekeeping**, vol. 23, n. 2, p. 219-239. DOI: <https://doi.org/10.1080/13533312.2015.1099440>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MALAMUD, Andrés. Latin America Regionalism and EU studies. **Journal of European Integration**, vol. 32, n. 6, p. 637-657 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.518720>. Acesso em: 07 mar. 2020.

MALAMUD, Andrés. Overlapping regionalism and no integration: conceptual issues and the Latin American experience, EUI Working Paper RSCAS2013/20, 2013. Disponível em: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. New York: Cambridge, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659935>. Acesso em: 07 mar. 2020.

MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, n.2, p. 138-157, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n2/v54n2a07.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.5, p. 65-71, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4698/1/BEPI_n5_politicas.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MARTINS, José Renato Vieira. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: NETO DESIDERÁ, Walter Antonio (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MASCOLO, Tenile. A América Latina, uma justaposição de dois sistemas de proteção de direitos humanos? **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, n.6, p. 140-160, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n6.140>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MATTLI, Walter. Comparative regional integration: theoretical developments. **Oxford Handbook of the European Union**, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199546282.013.0054>. Acesso em: 07 mar. 2020.

MATLOSA, Khabele; LOTSHWAO, Kebapetse. **Political integration and democratisation in Southern Africa: progress, problems and prospects**. Johannesburg: EISA, 2006.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of Contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MCKEON, Nora. **The United Nations and Civil Society: legitimating global governance – whose voice?** London: Zed Books, 2009.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. **International Security**, vol. 19, p. 4-49, 1995. DOI: 10.2307/2539078, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539078>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MENEZES, Fabiano de. **As inter-relações entre os atores internacionais: o caminho à cooperação**. São Paulo: Editorama, 2010.

MERCOSUL. **Decisão 4/91 CMC – Regulamento Interno GMC**, 1991. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/24_DEC_004-1991_PT_Traducci%C3%B3n_ReglInteGMC.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Resolução 12/92 GMC**, 1992a. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/34060_RES_012-1992_ES_Sector%20Privado.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Resolução 24/92 GMC**, 1992b. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/34100_RES_024_1992_ES_RECYT.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**, 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Resolução 15/99 GMC – Criação da Comissão Sociolaboral do Mercosul**, 1999. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/17660_RES_015-1999_PT_ComSociolabor.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Resolução 49/03 GMC – Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul**, 2003a. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12956_RES_049-2003_PT_Reu%20Espec%20Aut%20Cinemat%20Audiv%20Merc_Ata%2004_03.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisão 26/03 CMC – Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006**, 2003b. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisão 46/04 CMC – Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego**, 2004. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11283_DEC_046-2004_PT_Estrat%20MCS%20Cresc.Emprego.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos do Mercosul**, 2005. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Resolução 39/06 GMC – Reunião Especializada da Juventude do Mercosul**, 2006. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10234_RES_039-2006_PT_ReunEspeJuventud.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisão 14/08 CMC – Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común**, 2008. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2750_DEC_014-2008_ES_Modificacion%20Reglamento%20Interno%20CMC.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisão 14/09 CMC – Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos**, 2009. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10076_DEC_014-2009_PT_Inst%20Politicass%20Pub%20Direitos%20Humanos.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

MERCOSUL. **Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia no Mercosul (Ushuaia II)**, 2011. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/43305_DEC_027-2011_PT_FERR_Protocolo%20de%20Montevid%20C3%A9u%20Ushuaia%20II.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)**, 2012. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/download/peas-plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-portugues/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisão 14/14 CMC – Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas**, 2014. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/54083_DEC_014-2014_PT_Reuni%C3%A3o%20Aut%20Povos%20Indig.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisão 45/15 CMC – Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum**, 2015a. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/74160_DEC_045-2015_PT_Regulamento%20Interno%20GMC_At.%201.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisão 55/15 CMC – Estrutura do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos**, 2015b. Disponível em:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/60305_DEC_055-2015_PT_Estructura%20IPPDH.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

MERCOSUL. **Unidade de Apoio à Participação Social**, 2019a. Disponível em:

<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/secretaria/ups/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MERCOSUL. **Organograma**, 2019b. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercotel/>.

Acesso em: 16 nov. 2019.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, n. 59, p. 5-42, 2005. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-59/569-teoria-democratica-atual-esboco-de-mapeamento/file>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MORGENTHAU, Hans Joachim. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Ed. da UnB, 2003.

MOYO, Bhokinkosi. Civil Society Organisations' engagement with regional economic communities in Africa: People friendly or people driven? Final Report Submitted to UNDP regional service centre for Eastern and Southern Africa, 2007. Disponível em: http://www.bhekinkosimoyo.com/downloads/civil_society_organisations_engagement_with_regional_economic_communities_in_africa.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

NATERA, Miguel Ángel Contreras. Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales.

Desafíos del Mercosur Social. **Pensamiento Proprio**, vol. 43, p. 155-172, 2016.

Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/09/010-contreras.pdf>.

Acesso em: 16 nov. 2019.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Osmany Porto. Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, vol. 22, n. 2, p. 219-249, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>.

Acesso em: 07 mar. 2020.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBALKOVA, Venduka *et al.*

International Relations in a Constructed World. London: M.E. Sharpe, 1998.

PARIS, Roland. Saving liberal peacebuilding. **Review of International Studies**, vol. 36, n. 2, p. 337-365, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210510000057>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

QUAYLE, Linda. Bridging the gap: an 'English School' perspective on ASEAN and regional civil society. **The Pacific Review**, vol. 25, n.2, p. 199-222, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09512748.2012.658848>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RAADH. **Ata 01/05 I RAADH preparatória**, 2005. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19394_RAADDHH_2005_ACTA_01-Preparatoria_ES.doc. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAADH. **Ata 01/06 III RAADH ordinária**, 2006a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19469_RAADDHH_2006_ACTA01_ES.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAADH. **Ata 02/06 IV RAADH ordinária**, 2006b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19372_RAADDHH_2006_ACTA02_ES.doc. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAADH. **Ata 03/06 V RAADH ordinária**, 2006c. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/18813_RAADDHH_2006_ACTA03_PT.doc. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAADH. **I GT-IPPDHM**, 2006d. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/1504>. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAADH. **Ata 01/07 VII RAADH ordinária**, 2007a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19018_RAADDHH_2007_ACTA01_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 02/07 VIII RAADH ordinária**, 2007b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19091_RAADDHH_2007_ACTA02_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 03/07 IX RAADH ordinária**, 2007c. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/18846_RAADDHH_2007_ACTA03_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 04/07 X RAADH ordinária**, 2007d. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19440_RAADDHH_2007_ACTA04_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 01/08 XI RAADH ordinária**, 2008a. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/1288_RAADDHH_2008_ACTA01_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 02/08 XII RAADH ordinária**, 2008b. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/9423_RAADDHH_2008_ACTA02_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 03/08 VIII Reunião do Grupo de Trabalho IPPDHM**, 2008c.
Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/18971_RAADDHH-GT-IPPDDHH_2008_ACTA03_PT.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 04/08 XIV RAADH ordinária**, 2008d. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19284_RAADDHH_2008_ACTA04_PT.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 01/09 XV RAADH ordinária**, 2009. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/13348_RAADDHH_2009_ACTA01_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Regulamento Interno**, 2012.

RAADH. **Ata 01/15 XXVII RAADH ordinária**, 2015. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/60807_RAADDHH_2015_ACTA02_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Acta 01/16 XXVIII RAADH ordinária**, 2016. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/62280_RAADDHH_2016_ACTA01_ES.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **Ata 03/17 XXX RAADH ordinária**, 2017. Disponível em:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/66859_RAADDHH_2017_ACTA02_PT.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

RAADH. **O que é a RAADH?**, 2019a. Disponível em:
<http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/que-es-la-raadh/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAADH. **Comissões e grupos de trabalho**, 2019b. Disponível em: <http://www.raadh.mercosur.int/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. **O prometido é devido**: compliance no sistema interamericano de direitos humanos. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-26062014-141719/publico/Isabela_Gerbelli_Garbin_Romanzini.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. **Pensamiento Proprio**, n. 40, p. 355-374, 2014. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/03/019-Ramanzini.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Demandas sociais, política externa e regionalismo. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.20, p. 5-19, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5901/1/BEPI_n20_demandas.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism**: the Case of Latin America. London: Springer, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>. Acesso em: 07 mar. 2020.

RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *In*: SERBIN, Andrés; MARTINEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe**: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: CRIES, 2012. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2019/05/CCD23_2012-Anuario.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

RISSE-KAPEN, Thomas. **Bringing transnational relations back in**: non-state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598760>. Acesso em: 07 mar. 2020.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. La socialización de las normas internacionales de los derechos humanos en las prácticas domésticas: introducción. **Relaciones Internacionales**, n. 17, p. 185-223, 2011. Disponível em: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5086>. Acesso em: 12 nov. 2019.

RODRIGUES, Gilberto; MACIEL, Tadeu Morato. A participação da sociedade civil nas Organizações Internacionais Regionais (OIR) da América Latina e Caribe.

Pensamiento Proprio, vol. 40, p. 321-353, 2014. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/03/018-Gilberto.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

ROSENAU, James. Strong demand, huge supply: governance in emerging epoch. *In*: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Org.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004, cap. 3, p. 31-48. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0003>. Acesso em: 07 mar. 2020.

RUHLMAN, Molly. **Who participates in global governance? States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315848488>. Acesso em: 07 mar. 2020.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. *In*: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (Org.). **Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. **Dados**, vol. 41, n.2, 1998. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000200001>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, p. 13-28, 1999.

SCHOLTE, Jan Aart. Civil society and democracy in global governance. **Global Governance**, vol. 8, p. 281-304, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800346>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SCHMITTER, Phillipe. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, vol. 80, p. 09-44, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000200002>. Acesso em: 07 mar. 2020.

SERBIN, Andrés. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, n. 90, p. 297-327, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000300011>. Acesso em: 07 mar. 2020.

SERBIN, Andrés. New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap? *In*: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. London: Springer, cap. 8, p. 147-165, 2012a. DOI: https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_8. Acesso em: 07 mar. 2020.

- SERBIN, Andrés. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. *In*: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012b. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2019/05/CCD23_2012-Anuario.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.
- SIKKINK, Kathryn. Human Rights, Principles, Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. **International Organization**, vol. 47, n.3, p. 411-441, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028010>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- SHAW, Martin. Civil society and global politics: beyond a social movements approach. **Millenium: Journal of International Studies**, vol. 23, n.3, p. 647-667, 1994. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298940230031001>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **Las Cumbres sociales del Mercosur I: historia y acervo**. UPS, 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- TARROW, Sidney. **The New Transnational Activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791055>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- TARROW, Sidney. Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos. **Cadernos CRH**, vol. 22, n.55, p;151-161, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792009000100009>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.
- TILLY, Charles. **Social Movements 1768-2004**. London: Paradigm Publishers, 2004.
- TOWNS, Ann; RUMELILI, Bahar. Taking the pressure: unpacking the relation between norms, social hierarchies, and social pressures on states. **European Journal of International Relations**, vol. 23, n. 4, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066116682070>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- UNITED NATIONS. **UN Charter**, 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

UNITED NATIONS. **Promoting and consolidating democracy – Commission on Human Rights resolution 2000/47**, 2000. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-47.doc. Acesso em: 16 nov. 2019.

UNITED NATIONS. **Democracy**, 2019. Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/democracy/index.html>. Acesso em: 16 nov. 2019.

UPS. **Construindo o mapa da participação social no Mercosul**, 2016. Disponível em: <http://questiondigital.com/wp-content/uploads/2016/09/construyendo-el-mapa-de-la-participacion-social-en-el-mercosur-es.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

VIGEVANI, Tullo. Globalização e regionalização do Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração. **Caderno CEDEC**, n. 57, p. 1-57, 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/globalizacao-e-regionalizacao-do-mercosul-a-intervencao-dos-sindicatos-no-processo-de-integracao->. Acesso em: 16 nov. 2019.

WALKER, James; THOMPSON, Andrew (Org.). **Critical Mass: the emergence of global civil society**. Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2008.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State, and War: a Theoretical Analysis**. New York: Columbia University Press, 1959.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, vol. 25, n. 1, p. 5-41, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1162/016228800560372>. Acesso em: 11 nov. 2019.

WENDT, Alexander. **Social theory of International politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ANEXO A – ESTUDOS PUBLICADOS PELO IPPDH (2009-2018)

Tema			
	Nome do estudo	Ano publicação	Disponibilidade
MEMÓRIA, VERDADE, JUSTIÇA E REPARAÇÃO	Principios fundamentales para las políticas públicas sobre sitios de memoria	2012	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/11/Sitios_de_memoria_FINAL_PR_INTERACTIVO.pdf
	Guia de arquivos e fundos documentais relacionados às violações de direitos humanos ocorridos durante períodos ditatoriais na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai	2013	http://adoc.ippdh.mercosur.int/archivocondor
	A 40 Años del Cóndor	2015	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/01/A-40-a%C3%B1os-del-C%C3%B3ndor.pdf
DIREITOS DE MIGRANTES	La implementación de los Acuerdos del Mercosur relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico y lineamientos para la acción	2012	http://sisur.ippdh.mercosur.int/uploads/IPPDH_acuerdos_nnya_migrantes_ES.pdf
	Migrantes regionais na cidade de São Paulo (Brasil): direitos sociais e políticas públicas	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-Final.pdf
	La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires. Acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/InformeMigrantesBA-webr.pdf
	Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR. Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay: aportes para pensar la protección.	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/06/Editorial_Final-Digital.pdf

	Manual regional de derechos humanos das pessoas migrantes	2017	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/06/Versio-n-web-Manual-Derechos-humanos-de-personas-migrantes.pdf
	Migración, derechos humanos y política migratoria	2017	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria-1.pdf
	Derechos humanos de la niñez migrante	2017	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Derechos-Humanos-de-la-Ninez-Migrante.pdf
	Diagnóstico regional sobre migração haitiana nos países do Mercosul e Estados Associados	2017	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/Diagn%C3%B3stico-regional-sobre-migraci%C3%B3n-haitiana.pdf
	Diagnóstico regional institucional e normativo sobre derechos dos migrantes, refugiados e apátridas, com ênfase em segurança alimentar	2017	
	Iniciativas regionales para a identificação e atenção a crianças e adolescentes migrantes	2016	https://violenceagainchildren.un.org/sites/violenceagainchildren.un.org/files/documents/other_documents/robue-oim_025_31.pdf
	Acesso a derechos das pessoas migrantes na província de Buenos Aires	2014	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/Informe-acceso-a-derechos-de-migrantes-en-la-PBA.pdf
	Programa de ações e atividades para garantir o direito de crianças e adolescentes migrantes e de seus familiares	2015	http://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/programa-de-acciones-y-actividades-para-garantizar-los-derechos-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes-y-de-sus-familiares/
PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL E SEGURANÇA CIDADÃ	Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	2012	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/seguridad_ciudadana_final.pdf
	Políticas públicas de prevención y sanción de la	2015	

	tortura en Argentina, Brasil y Uruguay		
	Avances en la prevención y sanción de la tortura en los países del MERCOSUR	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/06/Avances_prevencao_tortura_Mercosul.pdf
	Mecanismos de coordinación de políticas públicas en sistemas federales: Políticas sobre violencia institucional y trata de personas en Argentina y Brasil	2015	
DIREITOS DOS IDOSOS	Personas Mayores: hacia una agenda regional de derechos	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Personas-Mayores-OK-Web-1.pdf
DIREITOS SEXUAIS	Compêndio regional de boas práticas governamentais de garantia e proteção de direitos LGBTI	2017	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/09/IPPDH-MERCOSUR-COMPENDIO-LGBTI.pdf
	Manual pedagógico sobre o uso da linguagem inclusiva e não sexista	2018	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/11/IPPDH-MERCOSUR-RAADH-Manual-Lenguaje-no-sexista.pdf
TRÁFICO DE PESSOAS	Levantamento de instrumentos Mercosul em matéria de tráfico de pessoas	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/Instrumentos_Mercosul trata de pessoas.pdf
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	Mercosul, Unasul e Haiti: cooperação regional em direitos humanos	2015	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/Mercosul_Unasul_Hait%AD_CooperacionDDHH2.pdf
INSTITUCIONALIDADE EM DIREITOS HUMANOS	Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos	2014	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/Ganar_Derechos_Lineamientos1.pdf
	Institucionalidade Pública em direitos humanos do Mercosul: análise do sistema de informação sobre institucionalidade em direitos humanos do Mercosul (SISUR) 2005-2015	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Institucionalidad-2015.pdf
	Resumo do informe do sistema de informação sobre institucionalidade	2016	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-

	em direitos humanos do Mercosul (SISUR) 2005-2015		content/uploads/2018/08/Resumen-IPPDH.2016-color.pdf
	Acesso igualitário a direitos sociais: indicadores e sistemas de informação no Mercosul	2014	http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/10/ Acceso-igualitario-a-derechos-sociales.pdf

ANEXO B – INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES QUE COOPERARAM COM O IPPDH (2010-2018)

Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM)
Casa Patria Grande
Centro Internacional de Estudos Superiores de Comunicação para a América Latina (CIESPAL)
Comissão Interamericana de direitos humanos
CONARES
Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)
Corte Interamericana de direitos humanos
Direção Nacional de Direitos Humanos da Corte Suprema de Justiça do Paraguai (DDH-CSJ)
EACDH-ONU
Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires
FOCEM
Foro Especializado Migratório (FEM)
Fundação Internacional Baltasar Garzón Argentina (FIBGAR)
Governo brasileiro
Governo haitiano
Instituição Nacional de direitos humanos do Uruguai
Instituto Auschwitz para a paz e reconciliação
Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (IIGG)
Instituto Ibero-americano de Educação em Direitos Humanos (IDEDH)

Instituto Interamericano de Direitos Humanos – Escritório Regional para a América do Sul (IIDH)
Instituto Interamericano del niño, niña y adolescente (IIN)
Instituto Nacional de direitos humanos do Chile (INDH)
Instituto Social do Mercosul (ISM)
Ministério de Direitos Humanos do Peru
Ministério da Justiça do Brasil
Ministério de Justiça e Direitos Humanos (SDH) da Argentina
Observatório de direitos humanos da América do Sul
Observatório das defensorias do povo da América do Sul
Organização de Estados Ibero-americanos (OEI)
OEA
OIM
Parlasul
PNUD
RAADH
Reunião de Altas Autoridades de Pessoas Afro descendentes (REAFRO)
Reunião de Autoridades para Povos Indígenas do Mercosul (RAPIM)
Reunião Especializada de redução de riscos de desastres socionaturais, defesa civil, proteção civil e ajuda humanitária do Mercosul (REHU)
Reunião de Ministérios Públicos do Mercosul (REMPPM)
Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM)
Reunião de Ministros da Justiça (RMJ)
Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA)
Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integral de Riscos do Mercosul (RMAGIR)
Secretaria do Mercosul
UNASUL
UFRJ
Unidade de apoio à Participação Social do Mercosul (UPS)

**ANEXO C – LISTA DAS ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DAS
CONSULTAS PÚBLICAS DO IPPDH (2015-2017)**

Nome da organização	Origem geográfica	Participação em consulta pública
Mesa Nacional del Consejo de Participación Indígena – MNCI	Argentina	I
Movimiento Nacional Campesino Indígena	Argentina	I
Católicas por el derecho a decidir	Argentina	I
Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS	Argentina	I
Centro de Ex Combatientes Islas Malvinas – CECIM	Argentina	I
AMA	Argentina	I
Observatorio adolescentes y jóvenes del IIGG	Argentina	I
Universidad Católica de Córdoba	Argentina	I
Foro Regional en Defensa del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente	Argentina	I
Fundación Eduardo Luis Duhalde	Argentina	I
Instituto de Investigación y Difusión de las Culturas Negras Ile Ase Osun Doyo	Argentina	I
Habitar Argentina	Argentina	I
Instituto de políticas de migraciones y asilo de la Universidad Tres de Febrero	Argentina	I

Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones a la Violencia de Género	Argentina	I
Instituto para el desarrollo de la Democracia Participativa	Argentina	I, III
Comisión de Derecho de la Integración del Colegio de Abogados Avellaneda-Lanús	Argentina	I
Asociación Civil Maltrato Cero	Argentina	I
ONG DDHH Razonar	Argentina	I, II
Consejo Asesor de los DDHH del Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario	Argentina	I
FOCO INPADE - Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos	Argentina	I
Consejo Consultivo de la Sociedad civil de la cancillería Argentina	Argentina	I
CAREF	Argentina	I, III
Independiente	Argentina	I
Universitarias/os, Técnicas/os e Investigadoras/es Afrouruguayas/os	Uruguay	I, III
Dirección de Negociaciones Regionales y Controversia	Argentina	I
La cámpora	Argentina	I
Foro Infancia Robada Merlo	Argentina	I, III
Área de Relaciones Internacionales de FLACSO	Argentina	I
Frente Julieta Lantieri	Argentina	I

Federación Argentina LGBT	Argentina	I, V
Comisión de Mercosur del Colegio de Abogados de Avellaneda Lanus	Argentina	I
Memoria Abierta	Argentina	I
Fundación SES	Argentina	I, IV
Fundación Grupo Efecto Positivo	Argentina	I
Servicio Paz y Justicia	Argentina	I
Fundación Saraki	Paraguay	I
Pojoaju	Paraguay	I
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia	Paraguay	I, III
Akahatá	Argentina	I, V
IELSUR	Uruguay	I
ONG CIPPUS	Uruguay	I
Colectivo Ovejas Negras	Uruguay	I, V
Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores	Uruguay	I
Federación Uruguaya de Discapacidad	Uruguay	I
Red Metropolitana de Inquilinos	Venezuela	I
Fundalatin	Venezuela	I
Comité de Víctimas de la Guarimba y el Golpe Continuo	Venezuela	I
SURDH	Venezuela	I
Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos	Venezuela	I
Asociación ISEGORIA	Espanha	I
Asociación Cristiana de Jóvenes/YMCA	Argentina	I

Cátedra Libre de Solidaridad y Derechos Humanos	Argentina	I
Gajop	Brasil	I
Fundación Niño Sur	Argentina	I
Asociación Americana de Juristas	Argentina	I
CLO Vía Campesina	Internacional	I
Fundación Baltazar Garzón	Internacional	I
Secretaría de Derechos Humanos	Colômbia	I
Observatorio Seguridad Pública Candas	Brasil	I
Fundación Lasalle	-	I
Propamba	Argentina	I
Centro UBA de Derechos Humanos	Argentina	I
Epica	Argentina	I
Conectas	Brasil	I
Instituto de Direitos Humanos	Brasil	I
Bahai	Brasil	I, IV
Rede Brasileira pela Integração dos Povos	Brasil	I
Centrac	Brasil	I
Grupo Dignidade	Brasil	I
Mujeres en Pie de Paz	Argentina	I
UBA	Argentina	I
Justiça nos Trilhos	Brasil	I
Red LATN	Argentina	I
Vinculos en Red	Argentina	III
Fundación Irene	Argentina	III
Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos (AMADH)	Argentina	III

UCLA, GINO GERMANI	Argentina	III
CTA (Central de trabalhadores da Argentina)	Argentina	III
Fundación El Pueblo	Argentina	III
Red Alto al tráfico y la trata	Argentina	III
Esclavitud Cero	Argentina	III
Asociación Argentina de aeronavegantes	Argentina	III
AMUMRA	Argentina	III
AMMAR	Argentina	III
Red Internacional de Periodistas con Visión de Género	Colômbia	III
Vision mundial	Bolívia	III
Pastoral de Movilidad Humana	Bolívia	III
Universidad Mayor de San Andres	Bolívia	III
Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude - Asbrad (representando os Comitês Estaduais e do Distrito Federal de Enfrentamento ao Tráfico de)	Brasil	III
Asociación de Travestis, Transexuales y Transgeneros de Goias ASTRAL/GO	Brasil	III
Davida- Prostituição, direitos sexuais e saúde	Brasil	III
Instituto Aliança	Brasil	III
Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e reprodutivos	Brasil	III
Sociedade de defesa dos direitos sexuais da Amazônia (SODIREITOS)	Brasil	III
Sinergica	Paraguai	III

Foro de Mujeres Políticas del MERCOSUR	Paraguay	III
Global Infancia	Paraguay	III
Grupo Luna Nueva	Paraguay	III
Casa Abierta	Uruguay	III
Arco Iris	Uruguay	III
Ceniju	Uruguay	III
Grupo de Trabajo Socio Ambiental de la Amazonía WATANIBA	Venezuela	III
Universidad Experimental de la Seguridad (UNES)	Venezuela	III
Movimiento José Carlos Mariátegui	Venezuela	III
El alma del pueblo	Venezuela	III
Comisión Nacional propulsora de la Unión Nacional de Mujeres (UNAMUJER)	Venezuela	III
Cotidiano Mujer	Uruguay	IV
Consejo Ejecutivo de la Nación Quechua	Bolivia	IV
Organización de Pueblos Indígenas del Paraguay	Paraguay	IV
MESA POR LA IGUALDAD NEUQUÉN	Argentina	V
SIVAS	Argentina	V
DIVERNOBA/ FALGBT	Argentina	V
MESA POR LA IGUALDAD	Argentina	V
CETRANS	Argentina	V
ATTTA Red Nacional	Argentina	V
CONURBANES POR LA DIVERSIDAD	Argentina	V
MAYORES EN LA DIVERSIDAD	Argentina	V

CIERVOS PAMPAS RUGBY CLUB	Argentina	V
INSTITUTO AUSCHWITZ	Argentina	V
PUERTA ABIERTA	Argentina	V
AMADI	Argentina	V
UPCN	Argentina	V
OPPLEC	Argentina	V
AMI MAR DEL PLATA	Argentina	V
100% DIVERSIDAD Y DERECHOS	Argentina	V
SER VMX	Argentina	V
LA FULANA	Argentina	V
EVA	Argentina	V
AGRUPACIÓN LESBIANAS DE B. AS. (ALBA)	Argentina	V
M.A.L.	Argentina	V
FORO INTERNACIONAL R	Argentina	V
CMP/GNCD –LGBT	Brasil	V
CNTE CNCD/LGBTI	Brasil	V
CFESSS	Brasil	V
ABEH	Brasil	V
UNHCR	Brasil	V
N/R	Brasil	V
Rede Trans Brasil	Brasil	V
Rede AFRO LGBT	Brasil	V
CNCD -CGBT CUT	Brasil	V
AIREANA	Paraguay	V
RED DEL VIH	Paraguay	V
CIES –NEPYRU	Paraguay	V
FUNDACIÓN VENCER	Paraguay	V

CODEHUPY	Paraguai	V
PANAMBI	Paraguai	V
REPADIS	Paraguai	V
UTRU	Uruguai	V
DIVERSIDAD SEXUAL FRAY BENTOS	Uruguai	V
TRANS BOY URUGUYA	Uruguai	V
CCNLGBT	Uruguai	V
ATRU	Uruguai	V
Asociación Civil Pensar	Argentina	VI
Asociación Ética y Economía Capredi CONIN	Argentina	VI
Fundación Vamos de Nuevo	Argentina	VI
Centro de Educação Popular Comunidade Vida – COMVIVA	Brasil	VI
Associação Cristã de Moços do Rio Grande Do Sul	Brasil	VI
Associação Nacional dos Centros De Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Anced	Brasil	VI
Casa de Cultura Ile Ase D Osoguia	Brasil	VI
Associação Brasileira de Educação e Cultura – ABEC	Brasil	VI
Plenario Nacional de Organizaciones de Impedidos – PLENADI	Uruguai	VI
Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay – IPRU	Uruguai	VI
Aldeas Infantiles SOS Uruguay	Uruguai	VI
Asociación Uruguayo Catalana Solsona – AUCASOL	Uruguai	VI
Asociación Civil El Abrojo	Uruguai	VI
Hogar La Barca	Uruguai	VI

ANEXO D – QUESTÕES E RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO

Questões do questionário		
<p>1) Acredita que a participação da organização na consulta pública foi satisfatória?</p> <p>2) Acredita que a participação da organização na consulta pública influenciou, de alguma forma, no processo de tomada de decisões, em relação à matéria discutida?</p> <p>3) Quais são as principais dificuldades para a participação social no IPPDH ou no Mercosul, de uma maneira geral?</p> <p>4) Possui alguma sugestão para melhorar o processo de participação de organizações sociais no âmbito do IPPDH?</p>		
Organizações contatadas	Meio de contato	Respostas
Esclavitud Cero	assoratimi@gmail.com	<p>1) Si, fue satisfactoria.</p> <p>2) No, no creo que haya influido en nada.</p> <p>3) Faltan canales de comunicación y más parece un coto de los consultores que allí trabajan para obtener consultorías que algo que realmente mueva a la opinión pública o ayude a las ONGs.</p> <p>4) Realizar reuniones tripartitas con quienes toman las decisiones respecto de los temas que se debaten y mayor información y apertura. Por ejemplo, he participado en varias reuniones con el IPPDH, he dejado mi mail y, sin embargo, no recibo información de sus actividades a menos que yo misma ingrese en la página.</p>

AIREANA	aireanaparaguay@gmail.com	<p>1,2) Efectivamente como grupo participamos de consultas con el IPPDH. Las participaciones en sí mismas han sido satisfactorias pero nada que tenga que ver con políticas a favor de los derechos LGTBI tiene cabida en el gobierno paraguayo, ni en este periodo ni en el anterior.</p> <p>3) Las dificultades para una participación sistemática tienen que ver con que la sede está en Buenos Aires aunque se hacen eventos en otros países y hemos participado en uno sobre niñez en Asunción.</p> <p>4) El IPPDH debe ser más escuchado por gobiernos del Mercosur que no tienen interés en el ámbito de DDHH. Probablemente deba tener más atribuciones o algún tipo de obligación. Que las organizaciones sociales participemos es importante pero la garantía de políticas no le corresponde al IIDH, lastimosamente.</p>
Akahatá	fdelio@akahataorg.org	<p>1) Si, personalmente e institucionalmente creemos que siempre la participación de la sociedad civil en espacios multilaterales es satisfactoria porque aporta información y incide para la inclusión de temas para ponerlos en discusión durante la consulta y esto influye en el resultado de la misma.</p> <p>2) Si, en el sentido de la respuesta a la pregunta anterior, los temas planeados por la sociedad civil fueron considerados en la consultas y plasmados en los documentos finales. Esto se encuentra</p>

		<p>plasmado en los documentos finales.</p> <p>3) La principal en términos prácticos es la financiera. La sociedad civil debe costear su participación, lo cual restringe la posibilidad de participación, sobre todo de quienes no son de los países donde se realiza la consulta. Otras barreras, son la falta de difusión de las consultas, pocas personas conocen cuándo y dónde estas se realizan.</p> <p>4) Si, que en la participación de la sociedad civil no se limite a la consulta sino también previamente en la organización de la consulta, particularmente la planificación de la agenda y las actividades y posteriormente, a la hora de monitorear los resultados y compromisos de la misma.</p>
Grupo Dignidade	dignidade@grupodignidade.org.br	<p>1) Sim, a participação foi satisfatória.</p> <p>2) Sim, porque foram acatadas a maioria das propostas que propusemos.</p> <p>3) As principais dificuldades são principalmente pelo desnivelamento entre os países, pela dificuldade cultural entre as pessoas.</p> <p>4) Mais reuniões, que o Mercosul não trate somente de questões comerciais, mas também a questão da cultura, direitos humanos, educação, saúde. Enfim, os temas sociais devem ser pautados.</p>
Movimiento Nacional Campesino Indígena	secretaria.mnci@gmail.com	Não

Católicas por el derecho a decidir	cddargentina@catolicas.org.ar	Não
Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS	consultas@cels.org.ar	Não
Fundación Eduardo Luis Duhalde	http://www.funeld.org.ar/	Não
Instituto de Investigación y Difusión de las Culturas Negras Ildase Osun Doyo	https://doyo.com.ar/home/contacto/	Não
Habitar Argentina	habitarargentina@gmail.com	Não
Instituto de políticas de migraciones y asilo de la Universidad Tres de Febrero	ipma@untref.edu.ar	Não
Asociación Civil Maltrato Cero	maltratocero@outlook.com	Não
FOCO INPADE - Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos	foco@inpade.org.ar	Não
CAREF	caref@caref.org.ar	Não
Universitarias/os, Técnicas/os e Investigadoras/es Afrouuguayas/os	universitariosafrouuguayos@gmail.com	Não
Federación Argentina LGBT	federacion@lgbt.org.ar	Não
Memoria Abierta	memoriaabierta@memoriaabierta.org.ar	Não
Servicio Paz y Justicia	secinstitucional@serpaj.org.ar	Não
Fundación Saraki	comunicacion@saraki.org	Não
Pojoaju	pojoaju@pojoaju.org.py	Não
Coordinadora por los Derechos de la	cdia@cdia.org.py comunicacion@cdia.org.py	Não

Infancia y la Adolescencia		
ONG CIPPUS	cippus@adinet.com.uy	Não
Colectivo Ovejas Negras	contacto@ovejasnegras.org	Não
Federación Uruguay de Discapacidad	ditecuruguay2002@gmail.com	Não
Red Metropolitana de Inquilinos	lavozdelinquilino@gmail.com	Não
Fundalatin	fundalatin@gmail.com	Não
Asociación ISEGORIA	info@asociacionisegoria.org	Não
Asociación Cristiana de Jóvenes/YMCA	ymca@ymca.org.ar	Não
Fundación Niño Sur	info@fundaninosur.org	Não
Asociación Americana de Juristas	aajramaargentina@gmail.com	Não
CLO Vía Campesina	https://viacampesina.org/es/quienes-somos/regiones/america-del-sur/	Não
Fundación Baltazar Garzón	contacto@fibgar.org	Não
Conectas	contato@conectas.org	Não
Rede Brasileira pela Integração dos Povos	sec@rebrip.org.br	Não
Centrac	https://centrac.org.br/	Não
Justiça nos Trilhos	https://justicanostrilhos.org/	Não
Red LATN	redlatn@redlatn.com	Não
Asociación Argentina de aeronavegantes	comunicacion@aeronavegantes.com	Não
AMUMRA	amumra@gmail.com	Não
AMMAR	http://www.ammar.org.ar/	Não

Red Internacional de Periodistas con Visión de Género	redcolombianaperiodistasgenero@gmail.com	Não
Pastoral de Movilidad Humana	https://movilidadhumana.com/	Não
Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude - Asbrad (representando os Comitês Estaduais e do Distrito Federal de Enfrentamento ao Tráfico)	contato@asbrad.org.br	Não
Instituto Aliança	ia@institutoalianca.org.br	Não
Global Infancia	http://www.globalinfancia.org.py/	Não
Grupo de Trabajo Socio Ambiental de la Amazonía WATANIBA	https://watanibasocioambiental.org/	Não
ATTTA Red Nacional	info@attta.org.ar	Não
INSTITUTO AUSCHWITZ	info@auschwitzinstitute.org	Não
AMI MAR DEL PLATA	asociacion.mdp.igualitaria@gmail.com	Não
100% DIVERSIDAD Y DERECHOS	cienporcientodiversidad@gmail.com	Não
Rede Trans Brasil	presidencia@redetransbrasil.org.br	Não
Rede AFRO LGBT	redaefrogbt@gmail.com	Não
FUNDACIÓN VENCER	info@fundacionvencer.org.py	Não
CODEHUPY	http://codehupy.org.py/	Não
Asociación Civil Pensar	info@pensar.org.ar	Não
Fundación Vamos de Nuevo	fundacionvamosdenuevo@gmail.com	Não
Centro de Educação Popular Comunidade Vida – COMVIVA	https://www.comvivacaruaru.com.br/	Não

Associação Nacional dos Centros De Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Anced	anced@ancedbrasil.org.br	Não
Associação Brasileira de Educação e Cultura – ABEC	info@abec.ch	Não
Plenario Nacional de Organizaciones de Impedidos – PLENADI	plenadi@adinet.com.uy	Não
Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay – IPRU	ipru@ipru-uruguay.org	Não
Asociación Civil El Abrojo	scomunicacion@elabrojo.org.uy	Não
Hogar La Barca	http://www.labarca.org.uy/	Não