

2ª edição

ISBN: 978-85-61990-95-4

Elisa de Sousa Ribeiro

MERCOSUL

Sobre Democracia e Instituições

Brasília 2018

ELISA DE SOUSA RIBEIRO

MERCOSUL

Sobre democracia e instituições

2ª edição

Brasília
2018

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD

Diretor

João Herculino de Souza Lopes Filho

Diretor Técnico

Rafael Aragão Souza Lopes

Diagramação

Biblioteca Reitor João Herculino

Capa

UniCEUB/ACC

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ribeiro, Elisa de Sousa

Mercosul: sobre democracia e instituições / Elisa de Sousa Ribeiro – 2. ed. –
Brasília: UniCEUB, 2018.

161 p. il.

ISBN 978-85-61990-95-4

1. Relações internacionais. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 327.3

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

Dedico este livro aos meus pais, Edlamar Abadia de Sousa Ribeiro e César Dias Ribeiro, e aos professores Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha e Paulo Roberto de Almeida, por acreditarem e apoiarem os mais altos sonhos de uma jovem acadêmica.

“A famosa defesa da “soberania nacional” não somente tem dificultado ou impedido a chegada ao nosso continente da tecnologia e dos capitais necessários para o aproveitamento dos nossos recursos. Além disso, tem sido o motivo secreto de que todas as tentativas de integração regional de nossas economias tenham fracassado ou esmorecido dentro de uma medíocre sobrevivência. Como poderia ser diferente? Como poderiam integrar de fato os seus mercados e afinar suas políticas aqueles que partem do suposto ideológico de que o próprio é, sempre, um valor; e que o que vem de fora, sempre, um desvalor? Enquanto um país for pobre e atrasado, sua “soberania” será um mito, mera imagem retórica para que os demagogos encham a boca com ela.

[...] Sermos livres e pobres é gozar de uma meia liberdade, precária. A liberdade cabal e plena só florescerá em nossa região com a prosperidade, que permite aos homens concretizar seus sonhos e conceber novas fantasias. E para que esta prosperidade, ainda um sonho remoto de tantos latino-americanos, seja possível, é preciso completar a tarefa iniciada, perdendo o medo e abrindo, dentro da liberdade, todas as portas dos nossos países que ainda permanecem entreabertas.”

Mario Vargas Llosa

Elisa de Sousa Ribeiro Pinchemel é Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB), Especialista em Relações Internacionais e em Direito Internacional pela Faculdade Damásio e Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada internacionalista, atua como professora voluntária vinculada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como professora titular de Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direitos Humanos do curso de Direito do UNIEURO, e como professora titular de Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Curso de Relações Internacionais do UniCEUB. A autora é Líder do Grupo de Estudos do Mercosul, vinculado ao UniCEUB, do qual a principal líder é a Profa. Dra. Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha. É pesquisadora do Geo\$ mundo - Geografia Econômica Mundial da UTF/PR. Ademais, Elisa Ribeiro é membro da Comissão de Relações Internacionais desde 2015 e ex-membro da Comissão de Assuntos Legislativos da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Distrito Federal. Dentre suas obras publicadas, estão a coordenação do livro "Direito do Mercosul", coordenação, em conjunto com o Prof. Dr. Camilo Negri, da série de quatro volumes "Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa", e coordenação, juntamente com o Prof. Dr. André Gontijo e a Profa. Dra. Eloisa Maieski, do "Guia de Organizações Internacionais das Américas". A autora possui mais de uma dezena de trabalhos publicados em livros e revistas de relevância e é atuante como entrevistada em programas de rádio e televisão em temas da agenda internacional.

NOTA À SEGUNDA EDIÇÃO

A obra “Mercosul: sobre Democracia e Instituições” foi publicada em sua primeira edição pela editora CRV. Contou com lançamento em abril de 2013, no qual estiveram presentes as mais diversas autoridades em temas de Direito Internacional e Relações Internacionais, assim como estudiosos no assunto, interessados em conhecer a obra da autora e amigos de longa data. A segunda edição desta obra está sendo realizada por meio do UniCEUB, que é um dos centros universitários mais relevantes e importantes do país. A distribuição e o alcance de suas publicações permitem que a comunidade acadêmica tenha acesso aos mais diversos autores e estudos acadêmicos.

O presente livro foi resultado da pesquisa de mestrado da autora, que buscou promover uma compreensão mais ampla e crítica da estrutura do Mercosul. Sabe-se que esse organismo internacional passou e continua passando por mudanças ao longo das suas décadas de existência. No entanto, pode-se perceber que há certas características que permanecem independentemente do avançar do tempo. Este trabalho, então, ainda que originalmente concluído em 2012, mantém sua relevância nos dias atuais. O texto permanece inalterado, tendo as modificações ocorridas entre os anos de 2012 e 2018 sido objeto de notas de rodapé explicativas, para auxiliar o leitor.

PREFÁCIO	07
APRESENTAÇÃO	12
INTRODUÇÃO.....	23
DÉFICIT DEMOCRÁTICO	29
SOBERANIA, REPRESENTATIVIDADE E INTEGRAÇÃO REGIONAL .	51
INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E ESCOLHA RACIONAL	74
ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS.....	141
ANEXOS.....	159

Elisa de Sousa Ribeiro é, sem dúvida, uma das juristas mais relevantes de sua geração. Nesta obra, que tenho a honra de prefaciar, ela oferece importante contributo não apenas à análise valorativa dos déficits democráticos nas instituições do Mercado Comum do Sul, nomeadamente o PARLASUL; mas às investigações cognitivas acerca do mais sensível postulado das Ciências Jurídico-Políticas: a representação de vontades como síntese da legitimidade, tudo numa magnitude e erudição que impressionam o leitor. As notas de referência denotam a verticalidade da pesquisa com base em fontes primárias, ao lado da literatura de apoio de extrema qualidade, a denotar a excelência da produção acadêmica levada a cabo.

Profunda estudiosa, já há muitos anos, das intrincadas formulações dogmáticas dos movimentos integracionistas, a autora articula, numa perspectiva interdisciplinar, a projeção dos fenômenos históricos na Europa Comunitária e no MERCOSUL, apontando suas dessemelhanças e descortinando suas falácias.

Para tanto, o eixo temático do livro fraciona-se em quatro capítulos, metodologicamente interligados, cujas reflexões instigantes alcançam distintos campos científicos do conhecimento tais como; o contratualismo de Locke e Rousseau; as ponderações sobre a soberania frente as novas formas de trans-estatitilidade; as avaliações críticas sobre a estrutura institucional do Mercosul e da União Europeia, dentre outros temas conjugados dialeticamente com o pensamento jurídico.

Com acuidade, o texto descontrói conceitos liberais superados pelo rearranjo da internacional community como rede constituinte, a que aludiria Gomes Canotilho, desafiados pelas novas superestruturas ideológicas globalizantes.

Isso porque, se as formas normativas internas fazem prevalecer o prestígio estatal, a contínua construção cosmopolita-cooperativa das comunidades políticas pós-modernas produz normatividade que transcende os dogmas tradicionais da majestas oitocentista.

Se é certo que o Estado Moderno emancipou a societatis das leis divinas e do Príncipe e legou à Humanidade a justificativa racionalista do imperium; igualmente verdadeiro é o enfraquecimento e a debilidade dos direitos nacionais, confrontados pelos sistemas normativos das organizações comunitárias e pela gradual transmutação do Estado- Nação em “Estado-Região”. Essa “federalização” lato sensu - antevisão dos fundadores do Direito Internacional - pressupõe a subordinação das ordens jurídicas parciais, delimitadas e coordenadas em seu domínio de validade e eficácia. Nesse sentido, o princípio da autodeterminação oferecido pelo Direito das Gentes e explicitado pela regra de divisão entre competência interna - domínio reservado da estatalidade - e competência internacional - domínio material dos interesses comuns da comunidade das nações- apontam para um novo pactum originário: o pactum unionis, perspectivando um novo modelo de Contrato Social. Por consequência, há de se rediscutir a representação popular como mecanismo legitimador da dominação.

Bodin aludiria nos Seis Livros da República, que: “Les privilèges ne font pas le citoyen, mais l’obligation du Souverain au sujet” (Rep.,I, 6); quintessência da democracia liberal, o axioma vem sendo paulatinamente desconstruído por esta Nova Ordem heterônoma e expõe à vulnerabilidade o que Carl Schmitt denominou de nomos da Terra - o princípio jurídico de ordenação do mundo - face às dificuldades, contradições e assimetrias na harmonização e produção do direito derivado. Não obstante, temerosos são os riscos reducionistas do hermetismo de ordenamentos positivistas impermeáveis à “comunitarização” do Direito.

De fato, a superação da autonomia estatal diante dos fenômenos da intergovernabilidade e da supranacionalidade, sublinha a mudança de enfoques e valores, propiciando um desatrelamento da potestas constituintes ao viabilizar práticas políticas transformadoras que alteram os arquétipos do Pensamento Moderno, impondo a construção de um sistema inédito de controle aos mandatários do poder conectado à manifestação da vontade coletiva.

E é precisamente sobre tamanha controvérsia de largo espectro doutrinal e impecável atualidade, que a presente obra, enriquecida pelas Ciências Jurídica, Política e pelas Relações Internacionais, avalia a discussão contemporânea sobre a dinâmica do consenso em busca de concreção nos espaços internacionalizados pelo Direito da Integração do Mercosul. Um debate engastado na polêmica *volonté de l'État* versus internacionalidade do Direito, cujo equacionamento remonta, há pelo menos quatro séculos, quando o aforismo “*International law is part of the law of the land*”, norteava os tribunais ingleses.

Não fosse suficiente tal dimensão epistemológica, Elisa Ribeiro vai mais além e enfrenta a inércia sistêmica das instituições mercosulinas, sem receios ou subterfúgios. Conclui, segundo suas próprias palavras; “que o Parlamento do Mercosul carece de poderes de controle e de autonomia em relação aos órgãos executivos decisórios, não possuindo poderes reais de influência nas decisões do bloco”, em razão da hegemonia do Poder Executivo, único responsável e articulador das políticas regionais. Uma *capitis diminutio*, digo eu, propositalmente engendrada pelos Estados Partes, temerosos de uma eventual mitigação de seu poder decisório, e que, ao fim e ao cabo, reflete a práxis institucional autocrática de suas historiografias.

Mas a discussão axiológica que a obra releva, usando como pano de fundo diligenciar a baixa efetividade das instâncias do Mercado Comum do Sul que contemplam a participação social; a ausência de transparência do processo legislativo regional; a centralização do poder nas instâncias executivas do bloco;

a abstenção dos Legislativos nacionais no tocante às normativas por eles emanadas e a fragilidade do Parlasul, versa, primordialmente, sobre a contestação a um organismo internacionalmente institucionalizado que, até momento, não explicitou em seu direito secundário normação legítima.

Parafraseando Ferrero, o mais terrível problema da humanidade como ser coletivo é o medo do poder. A resistência à opressão - e o sufrágio e a representação popular ainda perduram como uma das formas mais veementes - continua sendo desde a metafísica e a cosmologia que inspiraram a teologia medieval de São Tomás de Aquino, Belarmino e Suarez, ao racionalismo que fincou as bases do pensamento iluminista, o grande desafio das sociedades bem ordenadas. Ela se encontra no conceito hobbesiano de autoridade, no liberalismo individualista e democrático de Locke, na democracia majoritária de Rousseau, na dessacralização da teologia política de Spinoza, na teoria dos dois contratos de Pufendorf, na moralidade kantiana, e na “teoria do poder soma zero” esposada por pensadores ideologicamente divergentes como Marx, Weber e os precursores da teoria das elites: Mosca, Pareto e Wright Mills. O monopólio da força, só se faz suportável, se o contorno básico de um regime demarca as fronteiras da perspectivação material e formal de “uma comunidade de princípios”, na opção de Dworkin, ou de um “consenso justaposto”, segundo Rawls, que se referem aos valores compartilhados pelos cidadãos que a integram e nela depositam sua fé.

Daí o inconformismo da autora, uma jovem jurista que não se rende à frustração de uma governabilidade oblíqua, premeditada e intencional, e reivindica a correção do enquadramento da mecânica eleitoral integracionista à base social.

Se mais dissesse, e poderia, seria redundância. Resta-me somente enfatizar que o vasto conhecimento doutrinário transmitido nesta brilhante obra exulta a Democracia e atualiza o conceito de legitimidade, revitalizando as dimensões e o significado do Contrato Social. Ela amalgama proposições teóricas que interpretam a consociatio symbiotica, na expressão de Althusius,

em sua dupla dimensão – interna e internacional – como a cooperação mútua entre homens e Estados, sem olvidar o impostergável exercício jurídico da cidadania.

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha

Doutora em Direito. Professora Universitária e Líder do Grupo de Estudos do Mercosul, vinculado ao Centro Universitário de Brasília UniCEUB, Ministra do Superior Tribunal Militar

“O Mercosul, em todos os seus estados”

Os blocos comerciais, em sua quase totalidade, já nascem com uma carência de legitimidade democrática. Isso se dá logicamente porque as negociações que levam à assinatura do futuro acordo de integração econômica costumam envolver, ab initio, além de concessões mais corriqueiras e aceitas sem dificuldades – geralmente tratando de produtos que são necessária e normalmente importados –, outros aspectos, alguns deles sensíveis, da economia de cada um dos países membros. Cabe também lembrar que elas são, de ordinário, conduzidas em um ambiente fechado, com toda a falta de transparência de que são capazes tecnocratas que prezam mais a confidencialidade de suas tratativas do que a prestação de contas à sociedade ou aos parlamentos (que serão, depois, encarregados de aprovar o acordo final). Daí resultam acusações, muito frequentemente feitas, de “déficit” ou de “lacuna” democrática de que careceriam esses instrumentos de liberalização comercial.

São raros os países – e aqui se destacam, notadamente, os Estados Unidos – nos quais o parlamento dá instruções precisas aos negociadores do executivo sobre que tipo de acordo se pretende ter, e quais os limites das concessões, ou dos arranjos especiais, que estes últimos estão autorizados a oferecer às demais partes. Um mandato assim desenhado pode até atuar em detrimento da qualidade ou da coerência do acordo em causa, pois parlamentos não são, exatamente, templos de coerência econômica ou exemplos consagrados da racionalidade estrito senso. Seus componentes tendem a obedecer às pressões de lobbies ou de seus constituintes, que geralmente não querem muitas mudanças nos arranjos econômicos aos quais já estão acostumados, e que buscam, justamente, proteger de qualquer liberalização mais ameaçadora da segurança dos empregos e da renda baseados nas atividades tradicionais. Ou seja, tampouco uma negociação amplamente

supervisionada pelo corpo de representantes da sociedade, que atuam como “cães de guarda” dos tecnocratas governamentais, consegue escapar da acusação de “déficit democrático” em seu produto final, se por acaso o acordo resultante defender mais interesses corporativos, ou cartéis regionais, do que o bem-estar da população como um todo.

Existe, portanto, um “pecado original” na relação entre a institucionalidade formal de um esquema de integração econômica e o seu funcionamento efetivo, que muitos pretendem deva ser o mais democrático possível, isto é, sujeito ao escrutínio dos representantes do povo, operando sob o signo da transparência e da responsabilização dos agentes encarregados de sua administração e abrindo-se ao controle e, não raro, à participação dos cidadãos e das organizações sociais representativas. Uma construção desse tipo pode representar o ideal do ponto de vista dos teóricos da integração, mas raramente é encontrada na prática corrente dos esquemas efetivamente existentes. A verdade é que todos os blocos – qualquer que seja a interação que seus país fundadores e seus negociadores tenham tido com os “representantes do povo”, antes ou depois de fechado o acordo – padecem dessa “essência democrática” que eles seriam supostos encarnar em face de cidadãos (ou de críticos acadêmicos) sempre sequiosos por maior participação e demandando graus ainda maiores de transparência nos processos internos a cada um deles. A institucionalidade adotada nunca é julgada suficientemente democrática ou adequadamente transparente, para receber a aprovação de todos os “fiscais” autodesignados da democracia a mais perfeita possível no bloco em exame.

Tomemos, por exemplo, o modelo aparentemente mais acabado, e avançado, de integração econômica, o experimento europeu, que é suposto representar o nec plus ultra dos esquemas possíveis de diluição das soberanias nacionais num esquema comunitário e, portanto, supranacional, de integração. Ele evoluiu de um simples acordo setorial de organização de mercados – o da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, de 1951 – para um acordo completo de mercado comum – pelos tratados de Roma, de 1957 – até chegar nas fases

mais avançadas de sua união econômica, notadamente simbolizada pela adoção de uma moeda comum, como previsto no tratado de Maastricht (de 1991, mas complementado por diversos outros instrumentos, inclusive uma espécie de “constituição” que já nasceu emendada e remendada). O que é a União Europeia senão uma imensa catedral gótica, dessas que demoraram décadas, senão séculos, para serem construídas, desde a alta idade média, que demandaram enormes recursos até serem completadas, e que continuam a sorver as finanças dos cidadãos contribuintes na sua manutenção, conservação e ampliação?

A “catedral gótica” que tem sede em Bruxelas – e ramificações um pouco em todas as partes desse continente, que já foi bem mais “animado” pelo espírito guerreiro de seus muitos povos, hoje aparentemente pacificados e unificados no mesmo culto integracionista – é, reconhecidamente, um dos mais complexos edifícios já construídos pelas mãos de simples mortais (no caso, auxiliados por grandes estadistas). Depois de todos os experimentos absolutistas, e até ditatoriais, conhecidos no continente europeu, esse mosaico de povos parece reconciliado definitivamente com o padrão democrático, testado e confirmado pela primeira vez na ilha britânica, nas primícias da era moderna, e gradualmente estendido ao resto do continente; a exigência foi inclusive inscrita nos requisitos de acesso ao clube comunitário, o que aliás atuou positivamente para a consolidação democrática de vários candidatos periféricos ao maná proveniente dos seus membros mais afluentes. Curioso que a cada estremecer da atividade econômica no continente – e as turbulências foram muitas, especialmente na fase atual de inadimplência de dívidas soberanas – os membros correm para a catedral gótica de Bruxelas e proclamam que a solução para os seus muitos problemas é um pouco mais de construção gótica, ou seja, uma outra nave na ala esquerda, uma cripta monetária na ala direita, uma extensão social do espaço comum, para abrigar mais e mais cidadãos, enfim, uma ampliação regular e constante do belo edifício que demorou tanto tempo para ser construído e que continua a requerer tantos recursos para ser mantido.

Tudo isso, obviamente, em nome da democracia e da participação dos cidadãos no processo comunitário, já que nenhuma instituição intergovernamental consegue mais legitimar qualquer empreendimento desse tipo sem referir-se ao bem-estar daqueles que pagam os salários dos tecnocratas. Foi justamente em função da avaliação de uma parte desses pagantes, quanto aos custos reais e os benefícios reais e presumidos do processo de integração, que a Grã-Bretanha sempre se caracterizou pela existência de um núcleo sólido de opositores ao seu ingresso no esquema comunitário, ou de qualquer extensão deste a esferas ainda mais complexas da atividade econômica dos países membros, tendo ela, aliás, liderado, em 1960, o processo mais flexível de criação de um bloco de livre comércio, na hoje diminuta Efta (com apenas quatro membros remanescentes), além de ter sido uma constante contestadora dos exercícios de aprofundamento do escopo comunitário. Não apenas em função de posturas doutrinárias consistentemente favoráveis a mercados concorrenciais e ao livre comércio – bem mais enfáticas no período da primeira-ministra Margareth Thatcher –, mas também em virtude de uma atitude liberal, típica e historicamente associada ao individualismo pragmático sempre pregado por seus filósofos utilitaristas, a Grã-Bretanha sempre privilegiou a subsidiariedade e a redução ao máximo possível dos mecanismos dirigistas voltados para a integração, contra as notórias tendências à burocratização e à regulação extremada, habituais nos governos intervencionistas e distributivistas do continente.

Não seria estranho, assim, especular com a hipótese de que a Grã-Bretanha – e talvez algum outro membro comunitário de sua vertente setentrional – ficasse bem mais confortável em um esquema do tipo Nafta do que ela o é na UE atual, sobretudo em uma união que pretende não apenas reforçar a moeda única (a um custo talvez exagerado para o orçamento comunitário e, a fortiori, para os orçamentos nacionais de contribuição), como também avançar para mecanismos ainda mais sofisticados de harmonização fiscal, tributária e bancária, como aqueles que são discutidos atualmente no

quadro da crise recessiva provocada pela explosão e ameaça de insolvência das dívidas soberanas de vários de seus membros (além daqueles que efetivamente já entraram em default, como a Grécia). Tampouco se deve estranhar o reforço recente dos movimentos que continuam a pregar a saída do Reino Unido do bloco comunitário, passando então a manter com a UE os mesmos vínculos de associação que são os dos membros remanescentes da Efta. Os motivos e argumentos dos grupos opositores são os mesmos, aliás, dos alegados pelos que pregam maior transparência e maior participação cidadã nos mecanismos comunitários: as lacunas democráticas, já percebidas, e o perigo, potencial, de uma burocratização ainda mais extensa do esquema comunitário, com o crescimento incontrolado da “catedral gótica”, que continua a ganhar novos “puxadinhos” institucionais – e até novos tratados de “aperfeiçoamento institucional” – além de novas competências e mandatos inéditos atribuídos aos “eurocratas” de Bruxelas, para regular os mais diferentes aspectos da atividade governamental e até civil, quando não privada, dos países membros.

Vê-se, por aí, quão complexo e difícil é o debate sobre a questão – real ou imaginária – do chamado “déficit democrático” nas instituições de integração. Se ele já é extremamente complicado num experimento de mais de seis décadas – desde seu pontapé original, na Ceca – e num continente caracterizado por graus razoáveis de estabilidade econômica e de normalidade política, tal como conhecido na Europa ocidental desde a retomada dos regimes democráticos no pós-Segunda Guerra, percebe-se o quanto ele pode ser ainda mais complicado e difícil numa região não especialmente estável, ou dotada de instituições democráticas sólidas e transparentes, como é a América Latina ou, no caso aqui examinado, no âmbito do Mercosul.

Não é desconhecido que o ponto de partida do Mercosul – ainda em sua fase bilateral, de um projeto de mercado comum entre o Brasil e a Argentina – foi o processo de redemocratização em ambos os países e o exemplo, naquela época, do “salto para a frente” que a então Comunidade Europeia empreendia, depois de sua fase de “euroesclerose”, por meio do Ato Único de 1986, de

consolidação de um mercado comum verdadeiramente unificado e completo depois de 1992. Não apenas por desejo de emulação, mas também conscientes de que o sistema multilateral de comércio passaria doravante a conviver crescentemente com o unilateralismo dos esquemas preferenciais de comércio, Brasil e Argentina decidiram avançar em seu processo de integração, evoluindo, então, do esquema relativamente flexível, e gradual, dos protocolos setoriais – mas também marcados por grande dirigismo estatal – para a modalidade mais liberal, e automática, do estabelecimento calendarizado de um mercado comum bilateral. Isso foi feito pela Ata de Buenos Aires, de 1990, que é a base conceitual e “contratual” do Tratado de Assunção, firmado em março do ano seguinte.

Desde o início do processo, ainda em sua fase bilateral, os críticos acadêmicos, ou “sociais”, do esquema integracionista reclamaram de suas lacunas democráticas, insuficientemente compensadas pela existência de uma Comissão Parlamentar e de um órgão de “representação social”, ambos de funções eminentemente decorativas, já que completamente desprovidos de competências reais ou de qualquer capacidade de atuação ou de participação no processo decisório do Mercosul. Nas fases seguintes, durante as quais se procurou “dar mais ouvidos” a essas duas entidades, essas deficiências de participação cidadão ou o que passou a ser chamado de “déficit democrático”, no bloco, não foram sanados, e talvez se tenham até agravado, com a complexidade crescente do esquema integracionista, inclusive não necessariamente no sentido de seu avanço para etapas mais consolidadas do processo, mas justamente, em função das muitas inadimplências e descumprimentos nacionais em relação aos pressupostos institucionais e aos compromissos efetivos dos países membros em face dos requerimentos de liberalização e de coordenação de políticas. Não é segredo para ninguém que, desde a dupla crise brasileiro-argentina, entre 1999 e 2001, o Mercosul não mais avançou no terreno comercial ou na abertura econômica – ainda que os fluxos de comércio tenham acompanhado o ritmo normal da recuperação em

ambos os países –, tendo, ao contrário, recuado relativa e absolutamente em termos de abertura recíproca e no respeito às regras mais elementares inscritas em seus instrumentos constitutivos.

O Mercosul atual, em todos os seus estados, é uma sombra do que ele foi nos primeiros quatro anos de “transição” e nos outros cinco anos de sua “implementação” enquanto união aduaneira imperfeita, não tanto pelo decréscimo relativo da importância dos intercâmbios entre os membros – embora o peso destes, para o Brasil, seja hoje nitidamente menor, proporcionalmente ao comércio total, do que ele tinha alcançado antes de 1999 –, mas pela nítida inflexão dos objetivos claramente comercialistas dos atos fundacionais em favor de uma clara inclinação para compromissos sociais e para finalidades bem mais políticas do que propriamente econômicas. Não haveria nenhum problema nessa “evolução” política – inclusive porque ela é própria dos processos mais elaborados, como pretende ser o Mercosul, que recusou o esquema mais simples do livre comércio – se não fosse a evidente “involução” institucional que o bloco passou a conhecer, a partir do desrespeito sistemático a seus fundamentos mais essenciais – ou seja o livre comércio – tal como começou a ser praticado por vários dos países membros – com destaque para a Argentina – a partir de então.

Na verdade, o desrespeito flagrante aos compromissos assumidos ao abrigo dos instrumentos fundamentais do processo de integração teve início ainda antes das crises cambiais de 1999-2001, mas ele era contornado por uma aparência de cobertura legal às restrições então impostas ao comércio intra e extra-Mercosul – como a adoção de decisões que “sancionavam” um aumento indireto de tarifas, pela via de “taxas de estatística”, por exemplo – ou então podia ser coibido pelo recurso aos mecanismos de solução de controvérsias próprias ao bloco ou, na falta destes, por um apelo às instâncias pertinentes do sistema multilateral de comércio. O Brasil, para referir-se a dois casos concretos, seguiu a Argentina no aumento temporário das tarifas, na segunda metade dos anos 1990, e não hesitou, na outra vertente, a recorrer ao sistema

da OMC quando o país platino não implementou decisões que lhe foram desfavoráveis por laudos arbitrais do Mercosul ganhos pelo Brasil contra interrupções ilegais de certas exportações para aquele mercado.

Ora, no período que se inaugura em 2003, não apenas o Brasil deixou de defender os interesses concretos de seus exportadores, confrontados a barreiras injustificadas, arbitrárias e ilegais – tanto do ponto de vista do Mercosul, quanto do protocolo de salvaguardas do sistema multilateral de comércio –, como ele também passou a seguir medidas claramente protecionistas adotadas pelo país vizinho, em desrespeito a compromissos e regras do sistema multilateral (e do próprio bloco), recuando a comportamentos pretéritos de política comercial que já eram julgados ultrapassados e esquecidos. Não houve um único caso de acionamento dos tribunais arbitrais do Mercosul ou da OMC em face dos muitos casos de barreiras ilegais, abusivas e discriminatórias impostas pela Argentina a diversas linhas de produtos brasileiros, num crescendo de obstáculos perfeitamente proporcional à passividade demonstrada pelo governo brasileiro a partir de 2003. Se ocorreram episódios (raros, restritos, quase simbólicos) de reação a esse levantamento de muralhas protecionistas, eles foram muito localizados, temporários e praticamente ineficazes, correspondendo ao que poderíamos chamar de demonstrações de “machismo comercial” – bem mais para efeitos internos do que propriamente para resolver a questão bilateralmente – do que a uma resposta juridicamente embasada aos reais problemas suscitados pela política comercial discriminatória, e anti-integracionista, praticada pela Argentina dos Kirchner (Nestor e Cristina).

Esses episódios também podem ser colocados na conta do “déficit democrático” do Mercosul, ou da ausência de transparência dos procedimentos internos adotados pelo Brasil e por outros países. Eles revelam desprezo pelo uso dos recursos legais em caso de inadimplência no cumprimento de deveres, além de total negligência em relação aos interesses dos empresários exportadores, que são mantidos à margem das tratativas políticas conduzidas

bilateralmente pelos executivos, o que, por sua vez, alimenta o ambiente de incertezas quanto à realidade dos pressupostos do bloco, em especial o alegado livre comércio consagrado nos instrumentos constitutivos. Em todo caso, o comportamento observado no relacionamento intra-bloco pode ser também um reflexo da aparente negligência dos governos em relação à legalidade formal de procedimentos administrativos e legais, o que também já vinha se manifestando no âmbito interno dos países: tudo leva a crer que a maior fonte de descumprimentos ao arcabouço legal não se encontra tanto do lado dos agentes privados quanto vem representada pela própria administração pública, pelos mesmos agentes encarregados da integração.

A verdade é que, em praticamente todos os membros do Mercosul, a vontade dos executivos prevalece sobre a capacidade normativa dos legislativos, e o mesmo ocorre também na processualística dos atos internacionais. Não é de estranhar, assim, que isso também ocorra no âmbito do grupo, com dominância política quase absoluta dos executivos sobre todas as demais instâncias do bloco: a despeito da existência de órgãos de representação social ou cidadã, estes não possuem qualquer poder decisório ou capacidade de iniciativa sobre o arsenal normativo. Quando suas funções estão previstas, estas se colocam de forma acessória, como suporte ou apoio à ação dos executivos nacionais e na tramitação das decisões que estes adotam exclusivamente.

Estes aspectos estão bem descritos neste livro, que refaz todo o caminho teórico e empírico do debate sobre o conteúdo democrático dos processos de integração. Uma das virtudes desta obra é justamente a de levantar o estado do debate em torno da questão, entre especialistas e mesmo alguns dos participantes do processo (entrevistados para o trabalho), o que permitiu à autora afastar explicações simplistas sobre o alegado “déficit democrático”, como a que pretende que essa deficiência seria devido ao caráter intergovernamental, e não supranacional, do Mercosul. Como examinado no caso do experimento europeu, não por isso as lacunas de transparência e de participação ampla dos cidadãos deixam de existir: a supranacionalidade não é garantia de democracia.

O mérito da autora está em ter dissecado, com seu bisturi analítico, os diversos “membros” do Mercosul, o que lhe foi facilitado por uma intensa e longa convivência com a literatura existente sobre a questão, fruto de seus estudos e participação em grupo de pesquisas acadêmicas sobre esse processo de integração, e o fato de ter trabalhado junto à representação brasileira em uma das entidades do bloco, seu Parlamento, com sede em Montevidéu. Essa experiência prática habilitou-a a avaliar com maior realismo do que a normalmente encontrada em estudos tipicamente acadêmicos os diversos meandros da questão democrática no bloco, sem cair num julgamento a priori sobre o seu alegado “déficit democrático”.

Acredito que a obra será confirmada como referência obrigatória na literatura e no debate em torno dessa questão, passando doravante a integrar a bibliografia especializada a esse respeito. Sua lucidez transparece claramente em uma de suas mais importantes conclusões: “O que existe é uma crise de credibilidade que é confundida com déficit democrático. ” A falta de credibilidade atual do Mercosul não se deve a deficiências institucionais próprias ao bloco, mas inteiramente ao comportamento de seus membros, talvez mais exatamente de seus dois mais importantes Estados-Parte.

Como no caso das grandes organizações multilaterais, não se deve atribuir ao Mercosul falhas que são exclusivamente devidas à inação ou à omissão de suas partes constitutivas. O Mercosul só pode ser aquilo que desejam, ou permitem que seja, seus membros mais relevantes. Burocracias muito poderosas conseguem, por vezes, se movimentar sem os anabolizantes orçamentários de seus integrantes; este não é certamente o caso do Mercosul. Cabe esperar, assim, que um dia, sem que o bloco necessite construir uma outra “catedral gótica” na pequena capital do cone sul, os países membros consintam em avançar no cumprimento do artigo inaugural de seu tratado constitutivo: fazer do Mercosul um espaço econômico verdadeiramente integrado, no florescimento pleno do projeto original: a construção de democracias de

mercado, plenamente integradas à economia mundial e absolutamente respeitadoras dos valores democráticos e dos direitos humanos nesta vasta região.

Paulo Roberto de Almeida

Diplomata de carreira e professor de economia política no programa de mestrado e doutorado em Direito do UniCEUB

INTRODUÇÃO

Obras de renomados autores da Ciência Política, do Direito Internacional, da História, da Sociologia e das Relações Internacionais, quando tratam do Mercosul, geralmente fazem menção a um déficit democrático, que estaria presente nos seus órgãos, na falta de transparência do processo decisório, na falta de participação da sociedade civil, no processo de internalização de normas e até mesmo na falta de aplicação das normativas do bloco. Apesar de fazerem menção à referida lacuna democrática, os autores não apresentam maiores explicações sobre sua definição, origem ou consequências, como se a presença do déficit no Mercosul fosse uma verdade absoluta. Diante dessa constatação, decidimos nos aprofundar na análise do déficit democrático no Mercosul e, para tanto, realizamos um levantamento bibliográfico em busca de posições comuns e opostas no que diz respeito à questão.

Após uma análise das obras coletadas, percebemos que existiam pontos em comum nos argumentos da maioria dos autores, e outros suscitados apenas por alguns. Constatamos também que a quase totalidade dos acadêmicos afirma existir um déficit no Mercosul, ao passo que somente uma autora nega tal fenômeno. Para podermos confrontar argumentos contra e a favor das duas correntes, utilizamos trabalhos de autores que tratam do déficit democrático na União Europeia. Após sistematizá-los, totalizamos dez argumentos que afirmam a existência de déficit na integração regional e dez que a negam.

Destaca-se que a natureza desses vinte apontamentos se divide entre aqueles de ordem institucional, de ordem democrática e um misto entre as duas. Decidimos, então, denominar a presente obra de “Mercosul: sobre Democracia e Instituições”, para que ela reflita tanto no título quanto no texto, a

natureza dos argumentos que aqui analisamos. Sua estrutura também segue essa lógica, na medida em que o primeiro capítulo se dedica a argumentos de cunho democrático e o último, de fundo institucional; sendo que os dois que se encontram no meio, apesar de tratarem mais de um dos temas, fazem uma ligação entre ambos.

Conforme dito, a origem das obras utilizadas no levantamento bibliográfico é bastante diversificada, o que nos levou a buscar distintos marcos teóricos, em diferentes disciplinas, para podermos analisar aquilo que foi proposto pelos autores. Portanto, a presente obra é fruto de um exercício de interdisciplinaridade, na medida em que busca, a partir de conceitos do Direito, da Ciência Política e das Relações Internacionais, analisar uma questão que carece de uma conceituação sócio-jurídico-política mais precisa: o déficit democrático no Mercosul.

Essa interdisciplinaridade já é inerente à integração regional, que, devido à sua própria natureza, contém componentes políticos, jurídicos, econômicos e sociológicos em sua formação e desenvolvimento. Por conseguinte, um acadêmico que objetive compreender os fenômenos advindos do movimento de formação de blocos regionais necessita, antes de tudo, de um olhar que acolha diferentes instâncias de conhecimento, e que possa, assim, conjugá-las na análise do referido fenômeno. Keohane e Nye Jr (1997, p.4) reforçam a necessidade de um olhar interdisciplinar na análise das relações internacionais: “a política mundial contemporânea não é uma rede sem sentido, mas um intrincado tecido de relações diversificadas. Em tal mundo, um modelo não é capaz de explicar todas as situações. O segredo da compreensão está em saber qual abordagem ou qual combinação de abordagens se deve utilizar ao analisar uma situação. Jamais haverá um substituto para a análise cuidadosa das situações reais”¹. Por concordar com essa visão, optamos por adotar marcos teóricos de diferentes disciplinas, para analisar questões distintas. Assim,

¹ “Contemporary world politics is not a seamless web; it is a tapestry of diverse relationships. In such a world, one model cannot explain all situations. The secret of understanding lies in knowing which approach or combination of approaches to use in analyzing a situation. There will never be substitute for careful analysis of actual situations.” (KEOHANE; NYE JR, 1997, p.4)

poderíamos explorar com maior propriedade as questões que se colocaram ao longo da pesquisa.

A hipótese que submeteremos a teste ao longo desta obra foi fruto de uma assimilação e justaposição das proposições dos autores utilizados como referência. Ela pode ser assim apresentada: o déficit democrático é causado pela participação não efetiva dos poderes legislativos nacionais e regional do Mercosul no processo de tomada de decisões do bloco, aliada à falta de efetivação das demandas dos segmentos sociais, realizadas por meio dos espaços de participação social existentes na estrutura do bloco. Ou seja, a estrutura institucional do bloco está apta a ser democrática e representativa, no entanto, na prática, ela não funciona adequadamente. O motivo para tanto, de acordo com nossas conclusões é a vontade dos governos dos Estados Partes que visam manter a atual estrutura, na qual eles são os únicos tomadores de decisão no bloco. Para chegar a essa conclusão, analisamos os argumentos dos acadêmicos listados no primeiro capítulo, refutando ou convalidando suas proposições explicativas.

Como afirmado, esta obra divide-se em quatro capítulos, sendo que os dois primeiros têm maior foco na questão da democracia e os dois últimos na análise institucional, sendo que naqueles do centro é realizada uma transição entre os temas. A hipótese e o problema de pesquisa que apresentamos podem ser também visualizados por meio desses dois prismas.

No primeiro, são apresentados os conceitos de déficit democrático formulados por juristas, cientistas políticos, internacionalistas e historiadores latino-americanos, bem como suas respectivas análises da estrutura institucional e dos processos políticos que se dão no âmbito do Mercosul. Em contraposição, as formulações teóricas de cientistas políticos europeus e norte-americanos a respeito do déficit democrático na União Europeia serão confrontadas – com o devido cuidado metodológico – com aquelas apresentadas pelos autores latino-americanos supramencionados. A partir desta contraposição e, em alguns casos, da justaposição de argumentos, elencaremos os principais aspectos suscitados por ambos os lados no que tange

ao déficit democrático em organismos de integração regional. A partir desse resultado, promoveremos uma análise teórica e empírica sobre a existência ou não de um déficit democrático no Mercosul.

O segundo capítulo dedica-se à discussão do mandato que o Estado dá a um organismo de integração regional, à repartição de poderes deste e à organização do mesmo na forma cooperativa ou integrativa. Para a promoção da análise, partiu-se de um referencial teórico da escola do Construtivismo para a adoção de um conceito lockeano de anarquia que utilizamos para caracterizar a sociedade de Estados. Após verificar a forma pela qual os Estados se unem no âmbito internacional para conformar um organismo internacional, o conceituamos e classificamos entre cooperativo e integrativo, intergovernamental e supranacional, para melhor estudar as proposições que têm como fundo a repartição de poderes em um organismo internacional.

A questão da escolha racional no desenho institucional dos organismos internacionais é o ponto central do terceiro capítulo, que adota o Institucionalismo Neoliberal como paradigma para contrapor a crise de credibilidade e o déficit democrático, com o objetivo de estudar o papel das instituições no processo de formação de políticas públicas regionais. A partir de uma análise teórica sobre a racionalidade do Estado ao desenhar instituições internacionais, seguimos para uma revisão do processo de institucionalização do Mercosul, com vistas a identificar as variáveis temporais e o panorama internacional que influenciaram seu desenho.

No quarto e último capítulo, realizamos uma análise da estrutura institucional do Mercosul para verificar se, apesar de existirem órgãos de representação cidadã que contemplam a participação da sociedade civil, seu peso no processo de tomada de decisões seria relevante. Concluímos que, geralmente, sua importância é ínfima e, às vezes, inexistente, não correspondendo com o que se encontra previsto nos instrumentos normativos do bloco. Reorganizamos o organograma do bloco, de modo a desenhá-lo conforme sua real forma; ou seja, piramidal ao invés de linear. Partindo dessa perspectiva, os estratos da pirâmide institucional do Mercosul são divididos

conforme suas reais características de funcionamento e de composição, demonstrando que os órgãos decisórios têm natureza executiva e estão fechados à participação social, enquanto que os órgãos de base detêm uma certa abertura democrática, apesar de não participarem de forma efetiva no processo de formação de políticas públicas.

A conclusão desta obra aponta para uma questão que é levantada por alguns acadêmicos, mas de forma aplicada apenas a um conjunto específico de órgãos ou ao papel dos parlamentos na integração, e não à estrutura institucional do bloco como um todo. Trata-se da hegemonia do Poder Executivo no processo de produção de políticas públicas do Mercosul. Esse é o núcleo do déficit democrático do Mercosul, uma vez que as instituições, apesar de desenhadas para serem representativas e democráticas, não o são por força da ação dos governos. Não obstante a aparência, elas não têm realmente influência real no processo.

A importância dessa obra e das conclusões apresentadas em seu texto reflete-se no cenário internacional da atualidade. Na Europa, a população grega tem protestado contra decisões da União Europeia consideradas como injustas. A falta de democracia na integração regional pode gerar um enorme descompasso entre as políticas do organismo internacional, implementadas pelo conjunto de Estados que dele fazem parte, e os anseios dos cidadãos desses países. A crise vivenciada pelo velho continente é um exemplo do que o déficit democrático pode gerar. Busca-se nesta pesquisa apontar as lacunas do Mercosul, com o objetivo de que elas sejam sanadas.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, realizada por meio de uma abordagem qualitativa. Utilizamos como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica, documental e o uso de entrevistas, para podermos nos aproximar mais da análise empírica das instituições.

Cabe destacar que muitos dos autores utilizados ao longo desta obra – em especial Dreyzin (1997; 2005), Labrano (1998; 2003), Almeida (1999), Ventura (2003), Caetano (2004), Drummond (2005; 2009), Diz (2007), Perotti

(2004) e T. Rocha (2008; 2011) – além de serem acadêmicos renomados nas suas áreas, fizeram ou fazem parte dos quadros de funcionários de alto nível do Mercosul ou dos quadros governamentais nacionais que atuam diretamente na instituição. Portanto, analisam as estruturas do Mercosul com conhecimento teórico e empírico. Representantes de diversos estratos da sociedade civil e de setores privados que atuam no Mercosul também são utilizados como referência: Vigevani (2008; 2001), Vázquez (2009) e Aguerre e Arboleya (2009).

Os argumentos baseiam-se também em relatos colhidos nas entrevistas realizadas com Antônio Costa, Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul; Doutor Rosinha, Parlamentar do Mercosul e Deputado Federal; Edélcio Vigna, representante do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e Paulo Roberto de Almeida, professor universitário e diplomata de carreira. A escolha dos entrevistados deu-se pela proximidade desses com o cotidiano da integração regional, em suas respectivas áreas de atuação. Assim, as ideias aqui apresentadas são reflexo de observações de cunho acadêmico e empírico.

DÉFICIT DEMOCRÁTICO: CONCEITUAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A questão do déficit democrático das instituições da Comunidade Europeia e, em um momento posterior, da União Europeia, tem sido objeto de um longo e profundo debate nas últimas décadas. Entretanto, o mesmo não pode ser afirmado em relação aos estudos referentes ao déficit democrático das instituições do Mercosul. O que se percebe no levantamento bibliográfico realizado é que o debate sobre o tema é bastante incipiente e que as referências a um déficit democrático no bloco aparecem muitas vezes como se a existência do déficit democrático fosse uma verdade estabelecida, a ser aceita sem maiores considerações ou sem uma análise mais aprofundada.

Nos primeiros quinze anos que sucederam à criação do Mercosul, autores como Dreyzin (1997; 2005), Labrano (1998; 2003), Ventura (2003) e Caetano (2004) se dedicaram à análise da estrutura institucional do bloco, fazendo menções ao déficit democrático que esta apresentava à época. Cabe ressaltar que os órgãos analisados por eles, não são os mesmos que existem na atualidade, pois diversos órgãos novos foram criados, alguns instintos e outros substituídos. Ademais, os referidos estudos sobre o problema democrático, de certa forma, mantiveram-se focados nas mesmas premissas e argumentos até o ano de 2005: a adoção de um modelo intergovernamental de integração regional e a preponderância do Executivo.

Naquele ano, Drummond (2005) defendeu tese de doutorado sobre o déficit democrático nos parlamentos de integração, e a partir da sua pesquisa, houve uma alteração nos paradigmas das análises que tinham a referida lacuna democrática como objeto. Pode-se citar, no meio acadêmico pátrio, o trabalho de Martins (2008), que se ocupou da participação da sociedade civil como fator

diretamente relacionado ao déficit democrático e também de Rael (2010), que tratou da participação deficitária das organizações da sociedade civil de Brasília no Parlamento do Mercosul. Não obstante os avanços que essas obras representaram na discussão do problema da democracia no Mercosul, percebe-se que as análises supramencionadas estão centradas em dois órgãos específicos do bloco – o Parlamento do Mercosul e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul –, não abordando a estrutura institucional como um todo. Aponta-se também que apesar de recentes, ocorreram mudanças na estrutura do bloco e na interação entre os agentes desde que elas foram publicadas. O Mercosul, por ser dinâmico, não é mais o mesmo analisado pelos referidos autores.

Um ponto em comum entre as duas fases de publicações mencionadas é que a conceitualização de déficit difere entre os autores, que não alcançam um consenso sobre suas causas, características ou até mesmo sobre suas consequências para os processos políticos do bloco. Portanto, uma das justificativas para essa pesquisa reside na dificuldade de definição e de aplicação do conceito de déficit democrático ao Mercosul.

Por seu turno, quando se realiza uma análise da bibliografia sobre o déficit democrático na União Europeia e na Comunidade Europeia, percebe-se que o debate gira em torno de duas correntes: aquela que afirma existir um déficit democrático em suas instituições, e aquela que nega a existência do mesmo. Majone (1998), Follesdal e Hix (2006) e Moravcsik (2008) representam essa última corrente, enquanto Dahl (1999) representa a primeira.

Serão apresentados os principais autores latino-americanos que defendem a existência de um déficit democrático no Mercosul e os argumentos dos autores europeus que representam as duas correntes de pensamento no velho continente. Separaremos seus argumentos em proposições explanatórias e, nos capítulos seguintes, verificaremos sua aplicação empírica à estrutura institucional do Mercosul dos dias atuais.

1 PENSAMENTO LATINO-AMERICANO SOBRE O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL

Percebe-se, na leitura de obras acadêmicas sobre o Mercosul que é unânime a constatação de uma preponderância de órgãos de caráter executivo e intergovernamental na estrutura do bloco. Em outras palavras, que a tomada de decisões recai sobre os governos dos Estados Partes, representados por funcionários de alto nível dos ministérios ou secretarias de Estado. Nesse sentido, Vigevani *et alii* (2001, p.222) apontam que “a política brasileira de integração regional tem sido atribuição do Ministério das Relações Exteriores, que desempenhou papel significativo no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul”. Os três principais órgãos do Mercosul, como será visto adiante, são formados por membros das chancelarias dos Estados Partes, e a eles cabe a tarefa da condução política, econômica e social da integração.

Nesse sentido, reforçando a constatação acima, podemos citar Ventura (2003, p.590), que afirma que o Mercosul é “uma questão entre governos, dos quais ele depende inteiramente, com nítida preponderância dos elementos conjunturais sobre as preocupações de natureza estrutural” (VENTURA, 2003, p. 126). A autora completa sua assertiva ao asseverar que “a integração latino-americana depende do monopólio das chancelarias” (VENTURA, 2003, p. 590), pois seriam elas as responsáveis pela condução política do processo. De acordo com seu entendimento, o papel de comando e de gerenciamento desempenhado pela diplomacia nos organismos internacionais seria uma tradição regional, e o Mercosul não estaria fugindo a essa regra.

Antes de avançar nas análises desses e de outros autores, cabe realizar uma primeira diferenciação no que tange à compreensão de déficit democrático. A questão da democracia em um organismo internacional pode ser analisada do ponto de vista da representação ou da participação da sociedade civil nos processos decisórios. Essa divisão é realizada por Vigevani *et alii* (2001, p 192-193):

Todos os processos de integração regional têm tido que se demonstrar sensíveis aos anseios de participação e

democráticos. Ainda que a União Européia seja a experiência mais desenvolvida, sabemos que a incidência de pressões democráticas e participativas deram-se no Mercosul, no NAFTA e estão dando-se nos processos de negociação da ALCA e da área de livre comércio entre a União Européia e o Mercosul. Aqui falamos de democracia em outro sentido, não o da representação política liberal, mas o da participação. O que é certo é que na última década, a capacidade de articulação da sociedade civil, de grupos de pressão, da opinião pública, ainda que muitas vezes entrelaçada a interesses do Estado, pôde incidir sobre a opinião de Estados poderosos. (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p.192-193)

Nesse sentido, pode-se dizer que o desenho institucional do Mercosul influenciaria diretamente a percepção da sociedade civil sobre a integração interferindo, dessa forma, na democratização do bloco:

De acordo com nossa análise, enquanto o processo de tomada de decisões do Mercosul permanecer concentrado no Poder Executivo, a tendência será dos partidos políticos se interessarem pouco, levando os demais atores sociais a buscarem outras formas de organização para representar seus interesses no processo de integração. Sem dúvida, isso limita a democratização do processo. (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p. 204)

Assim, como consequência da preponderância dos órgãos executivos, os parlamentares perderiam o interesse em participar do processo, uma vez que seu espaço de atuação na definição da agenda ou na tomada de decisões seria pequeno, não trazendo importantes dividendos políticos àqueles envolvidos no processo político de representação. Conforme afirmam os autores:

A centralização do processo decisório do Mercosul no Poder Executivo enfraquece o controle democrático sobre o próprio processo de integração, acarretando um relativo descompromisso por parte dos partidos, devido à falta de possibilidade de instrumentalização da integração para os próprios objetivos políticos e de poder. (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p.204)

Nesse ponto, o modelo institucional passa a exercer um importante papel no desenvolvimento das políticas do bloco e na forma de interação entre os tomadores de decisão. Um maior ou um menor ganho político por parte dos representantes decorre da estrutura adotada previamente pelos Estados. Esse é, portanto, um ponto chave a ser analisado pelos autores que se debruçam

sobre o déficit democrático no Mercosul. Comungando dessa percepção, Geneyro e Mustapic (2000, p.73) afirmam que “déficit democrático é o resultado inevitável da opção institucional do Mercosul por um regime intergovernamental”². Apresenta-se, então, uma contraposição entre o modelo intergovernamental e o modelo supranacional na busca de superação do déficit democrático. O primeiro geraria um déficit, ao passo que o segundo levaria à resolução do problema.

Ventura (2003, p. 590) afirma que o Mercosul sofre de um “duplo déficit”: a falta de participação da sociedade no processo de tomada e decisões e a preponderância do Executivo. Segundo a autora, esse caráter duplo se deve à elevação ao nível regional de um problema previamente existente nos países que fazem parte do bloco: “nos países do Mercosul, o déficit democrático é apenas a projeção coletiva, no plano supranacional, dos déficits democráticos internos dos Estados-membros” (VENTURA, 2003, p. 591-592). Ela aponta que nos âmbitos nacionais existe um “profundo distanciamento dos cidadãos do processo decisório interno” (VENTURA, 2003, p. 592), consequência de uma “cultura política autoritária” (VENTURA, 2003, p. 592), problemas esses que são aprofundados quando elevados ao âmbito regional, gerando então um déficit democrático.

Essa cultura política dos países do Mercosul, centralizada no Chefe de Estado, fortaleceria o Executivo, em detrimento de outros poderes. Sua força seria ainda maior quando de sua participação em um organismo de integração, pois, em suas palavras: “os Executivos nacionais veem seu poder aumentado quando ocupam cargos em instituições intergovernamentais” (VENTURA, 2003, p. 596). Para a autora, esse poder se consubstancia no “acesso direto a informações e assuntos restritos que lhes conferem (...) um “poder diferenciado”, constituindo uma “pequena elite” de agentes de Estado (...) únicos a estar a par das decisões tomadas durante as negociações” (VENTURA, 2003, p. 596). Essa constatação se baseia principalmente na composição do

² “déficit democrático es el resultado inevitable de la opción institucional del Mercosur por un esquema intergubernamental”. (GENEYRO; MUSTAPIC, 2000, p.73).

Conselho Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum, órgãos decisórios do bloco, formados por representantes dos Executivos nacionais.

Assim, pode-se concluir da análise de Ventura (2003) que a opção mercosulina por um modelo de integração ou por outro (intergovernamental e supranacional) não resolveria a questão do déficit, na medida em que o problema seria gerado por uma cultura política que advém dos Estados e não unicamente pela estrutura do organismo internacional em questão.

Seguindo a linha de raciocínio de que o déficit do Mercosul teria origem nos Estados, apresenta-se a proposição explicativa de Caetano (2004), que o vê como consequência da tentativa de reprodução do modelo de repartição de poderes – pensado para os Estados – em um organismo internacional. Segundo ele, a harmonia entre o que ele chama de “busca da convivência democrática” e “governo representativo”, não conseguiu ser alcançada, gerando uma forma corrompida, que favoreceu aos órgãos de natureza executiva. Nesse sentido, ele se consubstanciaria em uma “tendência institucional” (CAETANO, 2004, p. 17).

Caetano (2004, p.19) apresenta dois aspectos do déficit: seu caráter cumulativo e transitivo. O primeiro pode ser percebido no discurso dos agentes encarregados de administrar a burocracia regional, que deixaria transparecer o seu sentimento de autoria daquelas normas. Isso nos remete ao discurso de Ventura (2003), que trata da cultura política de centralização de poderes e do autoritarismo.

Por sua vez, o caráter transitivo seria a capacidade de o déficit democrático transpor o quadro institucional e ser transmitido às normativas editadas pelo bloco. Esse caráter relaciona-se ao que foi apontado como preponderância do Executivo, pois a falta de legitimidade representativa dos formuladores de políticas públicas regionais seria transmitida às normas. Em outras palavras, elas não seriam legítimas porque não foram formuladas por atores dotados de mandato para tanto.

Com fundamento em Ventura e Perotti (2004, p. 13-14), Ribeiro (2008) elenca alguns entraves jurídicos ao processo de integração que, conjugados com

outros fatores – aqueles que Ventura, Caetano e Vázquez (2009, p. 45) denominam de “déficits transversais” –, são responsáveis pelo déficit democrático:

a) a incompatibilidade interna e externa entre normas mercosulinas de mesmo nível ou níveis diferentes, tanto na antinomia verificada entre a normativa do Mercosul e os ordenamentos jurídicos nacionais como no conflito entre a normativa Mercosul e as demais fontes de direito internacional; b) as dificuldades de controle do processo de incorporação de algumas normas aos ordenamentos jurídicos nacionais e a vigência variável que acarreta este descontrole, agravando a insegurança jurídica que afeta a região; c) a ausência de interpretação e aplicação uniforme da normativa do Mercosul no território dos Estados Partes. (RIBEIRO, 2008, p. 182-183)

Analisando a questão, verificou-se (RIBEIRO, 2008, p. 203) que a atuação do Parlamento do Mercosul seria uma ferramenta para mitigar o déficit, na medida em que suas competências, previstas no protocolo que o criou, poderiam – se colocadas devidamente em prática – sanar as lacunas mencionadas. Entretanto, à época, o mencionado órgão parlamentar ainda não havia iniciado suas atividades, carecendo a análise de fundamento empírico.

Por seu turno, alguns autores latino-americanos apresentam a questão democrática do Mercosul fazendo um contraponto com o modelo de integração europeu ou apresentando as suas semelhanças. Ventura (2003), que defende que o déficit do Mercosul é o reflexo dos déficits nacionais, afirma que o problema europeu é distinto do problema latino-americano, pois no velho continente ele “se traduz na falta de transparência do processo decisório e na hegemonia exercida pelos governos nacionais e suas administrações, em detrimento dos órgãos comunitários” (VENTURA, 2003, p.590). Ela prossegue, afirmando que:

A dissimetria surge inicialmente no plano do reconhecimento do problema e das soluções possíveis. Enquanto a União procurou elaborar um *Livro Branco* sobre a governança e distinguir os princípios de um governo em escala europeia (princípios de abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência), o Mercosul esconde-se atrás do intergovernamentalismo para manter um nível reduzido de participação da

sociedade civil e uma transparência insuficiente (VENTURA, 2003, p.596-597).

Drummond (2005, p. 40-41) aponta quatro principais agravantes do déficit democrático na integração europeia: a falta de legitimidade da Comissão Europeia; a falta de controle de algumas decisões por parte dos parlamentos nacionais; a aplicabilidade direta das normas comunitárias; e a falta de poder do Parlamento regional.

O primeiro agravante é “a onipotência de uma Comissão Europeia desprovida de legitimidade democrática” (DRUMMOND, 2005, p. 40). Com efeito, a referida Comissão é composta por vinte e sete comissários, cada um indicado pelo governo do seu respectivo país³. Se traçarmos um paralelo com o nosso objeto de análise, esta afirmativa seria aplicável ao Mercosul – dadas as suas devidas proporções –, uma vez que o Conselho do Mercado Comum, integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados Partes, não goza de representatividade eleitoral. No entanto, cabe destacar que, nas reuniões de Cúpula do Mercosul, os debates são realizados pelos Chefes de Estado, e os acordos que delas derivam são firmados por eles.

A autora aponta que o segundo problema é o “fato de que certas matérias passam a escapar ao controle dos parlamentos nacionais ao serem objetos de normas comunitárias” (DRUMMOND, 2005, p. 41). Ou seja, por tratarem de temas relativos ao direito comunitário e estarem no rol de competências exclusivas da União Europeia – delegadas ao organismo pelos Estados, que a permitem o exercício de parcelas de sua soberania –, algumas matérias passam a ser deliberadas e adotadas exclusivamente no âmbito europeu, deixando de serem analisadas pelos parlamentos nacionais. Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, passou a ser de competência exclusiva da UE legislar sobre a união aduaneira, regras de concorrência relativas ao mercado interno, política monetária dos países da zona do Euro, conservação de recursos biológicos marítimos, política comercial comum.

³ Mais informações no sítio oficial da União Europeia em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_pt.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2011.

No Mercosul não existem competências exclusivas do organismo de integração regional, podendo os Estados Partes legislarem no âmbito interno sobre qualquer matéria que lhes convenha. Há, não obstante, a questão da incompatibilidade de normas mercosulinas com normas regionais, mas como não há preponderância de uma em relação a outra, casos específicos, que gerem danos a outros Estados, podem ser submetidos à análise do Tribunal Permanente de Revisão, que decidirá sobre a questão – ainda que suas decisões não tenham caráter obrigatório para as Partes.

O terceiro agravante está diretamente ligado ao segundo. De acordo com Drummond, ele é representado pelo “primado do direito comunitário sobre o direito interno e pela aplicabilidade direta de certas normas de direito derivado” (DRUMMOND, 2005, p. 41). Conforme interpretação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o Direito Comunitário tem prevalência sobre os direitos internos dos Estados-membros (ver ALONSO GARCÍA, 2005; 2008). Portanto, as normas de nível supranacional estão acima das normas dos países e, em caso de antinomia, aquelas prevalecem sobre estas.

As normas de caráter comunitário da UE têm aplicabilidade direta, sem a necessidade de passar por processos nacionais de internalização ou de controle (ver TOSTES, 2004, p. 234-235). Dessa forma, as normas europeias têm primazia sobre as normas nacionais. Algumas normas comunitárias se furta da análise das instituições dos países – quais sejam: o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário –, dependendo dos procedimentos internos de cada Estado. Em outra de suas obras, ao analisar a questão, a autora agrega mais um elemento que aprofunda o déficit democrático criado pela aplicabilidade direta das normas quando essa se conjuga com lacunas do processo legislativo:

Em processos de integração, como o europeu, onde certas normas são incorporadas diretamente aos ordenamentos jurídicos nacionais, o déficit democrático aprofunda-se, porquanto tais normas escapam ao controle parlamentar em nível nacional, e nem sempre são submetidas ao crivo do parlamento regional (DRUMMOND, 2009, p. 167).

Ou seja, no processo decisório europeu, algumas normas acabam não passando por nenhum tipo de controle parlamentar – nacional ou regional –, o

que agrava o déficit democrático, de acordo com a autora. No Mercosul, não há nenhuma previsão legal de aplicabilidade direta de normas regionais nos Estados Partes, uma vez que estas, por força de previsão normativa do Mercosul e das constituições nacionais (ver ROCHA, 2011), devem passar por um processo prévio de incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos. Há, no entanto, a previsão de que as normas que tratarem somente de regulamentar aspectos administrativos do bloco não necessitam passar por esse processo (Ver VENTURA; PEROTTI, 2004, p. 32-50).

O quarto agravante do déficit europeu se conjuga com a supramencionada lacuna do processo legislativo e é traduzido na “debilidade das funções outorgadas pelos Tratados ao órgão parlamentar regional” (DRUMMOND, 2005, p. 41). De acordo com a autora, as competências do parlamento regional “não chegam a compensar a perda de poder pelos parlamentos nacionais. O mesmo fenômeno é visível nos processos decisórios da Comunidade Andina, do Sistema de Integração Centro-Americano, e do Mercosul” (DRUMMOND, 2009, p. 165).

Ao analisar esse quarto ponto, é necessário ter em mente que o Parlamento Europeu foi criado em 1951 pelo Tratado de Paris, e recebia a denominação de Assembleia Comum. Ele teve suas competências iniciais revistas e ampliadas somente em 1986, pelo Ato Único Europeu (CARABACA, 2002, p. 86). Desde então, o Parlamento Europeu tem sofrido reformas, seja para adaptar-se à entrada de novos membros na UE, seja para receber maiores competências. Uma das principais reformas foi a do Tratado de Maastricht, de 1992 (posteriormente revista em 1999, pelo Tratado de Amsterdã): a que lhe outorgou poder de codecisão com o Conselho da União Europeia⁴. Importante reforma também foi realizada pelo Tratado de Lisboa ampliou o número de matérias a serem decididas por meio do processo de codecisão.

⁴ Mais informações no sítio oficial da União Europeia em: <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=3&language=PT>> e <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a21000_pt.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2011.

No que tange ao Mercosul, a previsão inicial de um órgão parlamentar é datada de 1991⁵, no entanto, o Parlamento do Mercosul foi criado somente no ano de 2005 e passou a funcionar em 2007 (RIBEIRO, 2008, p. 184). Apesar de não dispor de poder legiferante (RIBEIRO, 2008, p. 198), mas sim propositivo, o Parlamento do Mercosul nasceu com mais legitimidade do que a Assembleia Comum europeia, pois a eleição dos primeiros membros eleitos por sufrágio se deu no ano seguinte ao início de seus trabalhos, enquanto que o Parlamento Europeu só realizou eleições diretas em 1979, mais de vinte anos após sua criação. Não obstante, os poderes outorgados ao Parlasul não são comparáveis aos poderes do seu correspondente europeu na atualidade, pois este último é dotado de poder de codecisão em algumas matérias.

A questão da falta de poder de codecisão por parte das instituições representativas do Mercosul é levantada por Geneyro e Mustapic (2000, p. 91), que afirmam: “(...) é essa ausência de controle, à qual se pode agregar, ademais, a ausência de mecanismos de codecisão, que permite qualificar como deficitária a institucionalidade democrática do Mercosul”⁶. Portanto, a crítica ao modelo da UE formulada por Drummond, aplica-se também ao modelo do Mercosul.

A discussão ficaria incompleta se não incluíssemos uma outra alternativa analítica, que defende a não existência de déficit democrático na integração sul-americana. De acordo com Erthal (2008, p. 15) “ainda que não se possa falar em déficit democrático no Mercosul, por se tratar de um sistema intergovernamental, o tema da democracia regional permanece relevante”. Ela não apresenta uma justificativa clara para seu posicionamento na referida obra, no entanto, em outro de seus trabalhos, a autora assevera que:

O déficit democrático é entendido aqui como a transferência de soberania a um nível (superior) de governo, sendo ele internacional ou regional, tendo como custo a qualidade da democracia vivenciada no âmbito

⁵ A Comissão Parlamentar Conjunta foi criada anteriormente ao Mercosul, mas em instrumentos oficiais do bloco, ela somente aparece em 1991, e a necessidade de criação de um órgão representativo é datada do mesmo ano.

⁶ “Es esta ausencia de controles, a la que se puede agregar, además, la ausencia de mecanismos de codecisión, la que permite calificar como deficitaria la institucionalidad democrática del Mercosur”. (GENEYRO; MUSTAPIC, 2000, p. 91)

nacional. Quando os poderes de decisão são transferidos para instituições supranacionais (ou seja, com mecanismos de acumulação e de delegação), os governos nacionais perdem a capacidade de serem responsáveis por parte das políticas que são criadas, levando em consideração o sistema político nacional, e os cidadãos perdem parte do controle democrático sobre essas mesmas decisões⁷. (ERTHAL, 2009, p. 21)

Assim, podemos depreender que o Mercosul não sofreria de déficit democrático pois ele não implica a transferência de soberania para um organismo de integração regional, posto que sua estrutura é intergovernamental. Somente um organismo de natureza supranacional poderia sofrer com o problema da lacuna democrática. A seguir, apresentaremos as considerações dos autores europeus a respeito do déficit democrático na União Européia, que é o paradigma atual de supranacionalidade.

2 PENSAMENTO SOBRE DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO EUROPEIA

A corrente que afirma não existir um déficit democrático no Mercosul é pouco expressiva no subcontinente latino-americano, ao contrário da que afirma não existir déficit democrático na União Europeia. Nesta seção, apresentaremos os argumentos dos autores que defendem essa corrente e, ao final, os argumentos de um autor que defende o oposto.

Antes de adentrar no debate acerca das percepções a respeito do déficit democrático, cabe analisar os argumentos de Majone (*Apud* FOLLESDAL; HIX, 2006, p.7), para quem uma crise de credibilidade não é um sinônimo para déficit democrático. Para o autor, sendo a União Europeia um Estado regulatório, caberia a ela corrigir as deficiências de mercado, produzindo resultados conforme o Ótimo de Pareto ao invés de produzir resultados

⁷ "The democratic deficit is here understood as the transfer of sovereignty to another (higher) level of government, being it international or regional, at the cost of the quality of democracy experienced at the national level. When decision-making powers are transferred to supranational institutions (meaning the existence of pooling and delegation mechanisms), national governments lose the capability of being responsible for part of the policies that are created concerning the national political system, and the citizens lose some democratic control over this same decisions". (ERTHAL, 2009, p. 21)

redistributivos ou alocativos, conforme pretende o modelo democrático majoritário. Nesse sentido, a questão do déficit democrático, seria secundária em relação à crise de credibilidade. A solução para os problemas europeus estaria, então, em um processo de tomada de decisões mais transparente e em um maior profissionalismo e tecnicismo (FOLLESDAL; HIX, 2006, p.7). A partir do momento em que a crise de credibilidade fosse resolvida, as preocupações a respeito de um déficit democrático desapareceriam (FOLLESDAL; HIX, 2006, p.7). Nesse sentido, o Parlamento Europeu deveria ocupar-se do acompanhamento das atividades da Comissão Europeia e dos gastos europeus “melhorando a qualidade” das normas (FOLLESDAL; HIX, 2006, p.7).

Para realizar uma análise crítica das proposições a respeito da questão institucional europeia, Majone (1998, p. 06) divide os argumentos acerca do déficit democrático em quatro grupos: aqueles que se baseiam em uma análise comparativa com as instituições nacionais; aqueles que utilizam critérios majoritários; aqueles que se referem a questões relativas à legitimidade democrática dos Estados membros; e aqueles que se fundamentam em critérios sociais.

O autor afirma que os argumentos que se sustentam em uma análise comparativa com instituições nacionais falham ao ignorar o caráter *sui generis* da organização europeia que, além de ser resultante de tratados processados pelos parlamentos nacionais, não segue o modelo tradicional de repartição de poderes (MAJONE, 1998, p.08).

Para Majone (1998, p. 11), os que se baseiam em critérios majoritários equivocam-se ao utilizar a ótica nacional para buscar uma equação regional, esquecendo-se de que muitos dos Estados membros, em suas políticas nacionais, não utilizam a regra majoritária. Assim, a utilização de princípios não majoritários é de extrema importância em sociedades pluralistas, como é o caso europeu⁸. Já aqueles que sustentam questões relativas à legitimidade

⁸ “Non-majoritarian principles are important not only in federal or quasi-federal systems, but in all ‘plural’ societies, i.e., societies that are ‘sharply divided along religious, ideological, linguistic, cultural, ethnic or racial lines into virtually separate sub-societies with their own political parties,

democrática dos Estados membros devem analisar o caráter intergovernamental de algumas instituições do modelo europeu como um fator que promove a democracia, na medida em que cada Estado tem direito a um voto (MAJONE, 1998, p.12).

E, por fim, os que utilizam critérios sociais para afirmar a existência do déficit democrático não estão focados na questão da diminuição do papel do parlamento, mas na deslegitimação da União Europeia ao não promover políticas de bem-estar social ou de redistribuição de riquezas. O medo desses críticos é de que a competição econômica dentro do espaço europeu de livre circulação viesse a trazer desregulamentações no setor trabalhista (MAJONE, 1998, p. 13).

Majone (1998, p. 14-15) apresenta duas visões acerca do déficit democrático: uma na qual ele é compreendido como o baixo desenvolvimento institucional ocasionado pela pouca expressão parlamentar, e outra, como a falta de transparência e de participação da sociedade no processo legislativo da Comunidade.

Moravcsik (*Apud* FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 08), por seu turno, apresenta quatro ângulos diferentes do déficit democrático: libertário, pluralista, social-democrático e deliberativo. Tece críticas a respeito da percepção que ele considera errônea de que a União Europeia se tornaria um “super Estado”, sendo uma “tecnocracia despótica” (MORAVCSIK, 2008, p. 332-333). Para rebater essas críticas, o autor apresenta dados empíricos, demonstrando que, em realidade, as matérias sobre as quais a UE pode legislar e a quantidade de normativas nacionais originadas em Bruxelas não oferecem a possibilidade de convalidação dessas percepções. Segundo o autor:

interest groups, and media of communication.¹⁷ Detailed empirical studies have shown that there is a strong correlation between the needs of cleavage management in plural societies and the number and importance of non-majoritarian features in their political systems.¹⁸ These findings are clearly relevant to the issue of Europe's democratic deficit. The EC is divided by a number of deep cleavages: linguistic, geographical, economic, ideological and, especially, the division between large and small Member States. Many non-majoritarian features of the Community system are best explained as strategies of cleavage management. However imperfect, such strategies have been essential to the progress of European integration, while a strict application of majoritarian standards would only produce deadlock and possibly even disintegration”. (MAJONE, 1998, p.11).

(...) os funcionários da UE não podem e não implementam a maioria das normas europeias, até mesmo nas áreas em que a UE goza de uma inquestionável competência legal para tanto. Ao contrário, são forçados a contar com um número maior e mais especializado de normas nacionais. A única característica de Estado moderno que a UE possui é o poder de promulgar suas normas – é um ‘Estado regulatório’ – até mesmo sem poder implementar suas normas⁹. (MORAVCSIK, 2008, p. 334)

Por sua vez, Follesdal e Hix (2006) afirmam haver uma definição de déficit democrático amplamente aceita pelo meio acadêmico europeu, que engloba cinco fatores.

O primeiro, diz respeito ao modelo de *policy-making* adotado na União Europeia, no qual os atores do Executivo têm papel preponderante. Aponta-se que o problema deste modelo reside no fato de que as ações desses agentes escapam ao controle dos parlamentos nacionais, haja vista que, quando os burocratas nacionais discursam e votam no âmbito da UE, estes o fazem com maior autonomia do que no processo de *policy-making* nacional. Dessa forma, atuam com tamanha liberdade que poderiam “ignorar seus parlamentos” durante o processo de tomada de decisões. Nesse sentido, afirma-se que a integração europeia teria causado o declínio do poder dos parlamentos nacionais e o aumento do poder do executivo (FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 05). Sobre o tema, Moravicsik (2008, p.336) assinala que:

Praticamente todos que detêm poder de decisão na UE estão submetidos a um controle interno e, devido ao grande número de controles, o nível geral de controle interno direto é maior do que no processo nacional de tomada de decisões¹⁰. (MORAVICSIK, 2008, p. 336)

O autor afirma também que as instituições europeias que escapam ao controle democrático são da mesma natureza daquelas que fogem a esse controle no âmbito nacional (MORAVCSIK, 2008, p. 335). Assevera que a

⁹ “Thus EU officials cannot, and do not, implement most of European regulations, even where the EU enjoys unquestioned legal competence. Instead they are forced to rely on far more numerous and expert national administrations. The only characteristic of the modern state possessed by the EU is the power to promulgate regulations – it is a “regulatory state” – even if it cannot implement them”. (MORAVCSIK, 2008, p. 334)

¹⁰ “Nearly every individual EU decision-maker is subject to democratic accountability, and due to their large number, the overall level of direct accountability is greater than in national decision-making”. (MORAVICSIK, 2008, p. 336)

mencionada preponderância de agentes não eleitos no processo de tomada de decisões não é um fator de grande importância no âmbito europeu, uma vez que os agentes diretamente eleitos exercem um controle interno das atividades dos membros indicados (MORAVCSIK, 2008, p. 335). Transcrevem-se suas palavras:

O processo legislativo ordinário de Bruxelas também enfrenta barreiras maiores do que o de qualquer sistema nacional. Sucessivamente, ele deve assegurar: (a) o apoio consensual dos líderes nacionais no Conselho Europeu, para ser inserido na agenda, (b) uma proposta formal da maioria da Comissão Técnica, (c) uma maioria de 2/3 (mas, na prática, é necessário o consenso) dos votos ponderados dos Estados no Conselho de Ministros, (d) uma série de maiorias absolutas dos parlamentares diretamente eleitos do Parlamento Europeu, e (e) a transposição para o ordenamento nacional, realizada por burocratas ou parlamentos nacionais¹¹. (MORAVCSIK, 2008, p. 334)

A respeito do papel das instituições executivas, Majone afirma que:

Assim, se os tratados fazem com que os poderes de decisão do Conselho e do Parlamento Europeu dependam das propostas da Comissão, isso não faz com que burocracia supranacional tenha uma posição privilegiada em detrimento dos representantes dos Estados democraticamente legitimados ou dos membros do Parlamento, eleitos pelo povo. Pelo contrário, o monopólio propositório da Comissão é um mecanismo para ligar mais de perto o Conselho e o Parlamento à lei europeia. Os poderes de supervisão dos Estados Membros perante a Comissão, artigo 169 do Tratado de Roma, dão suporte a essa interpretação¹². (MAJONE, 1998, p. 08)

O segundo fator baseia-se na afirmação de que o Parlamento Europeu não seria uma instituição forte. Follesdal e Hix (2006, p. 05) asseveram que nos

¹¹ Normal “everyday” legislation in Brussels must likewise surmount higher barriers than in any national system. Successively, it must secure: (a) consensual support from national leaders in the European Council to be placed on the agenda, (b) a formal proposal from a majority of the technocratic Commission, (c) a formal 2/3 majority (but in practice, a consensus) of weighted member state votes in the Council of Ministers, (d) a series of absolute majorities of the directly elected European parliament, and (e) transposition into national law by national bureaucrats or parliaments”. (MORAVCSIK, 2008, p. 334)

¹² “Thus, if the Treaties make the decision-making powers of the Council and of the EP dependent on the proposals of the Commission, this is not to give a privileged position to a supranational bureaucracy against the democratically legitimated representatives of the Member States or the popularly elected members of the European Parliament. Rather, the Commission’s monopoly of legislative proposals is a mechanism for linking more closely the Council and the EP to European law. The powers of oversight of the Member States given to the Commission by Article 169 of the Treaty of Rome supports this interpretation.” (MAJONE, 1998, p. 08)

anos 1980 havia a percepção de que existiria um *trade-off* entre os poderes do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, entendimento modificado nos anos 1990, quando se passou a entender que a diminuição dos poderes dos parlamentos nacionais devia-se às instituições executivas de nível comunitário (cf. BRITO CRUZ, 2006). Portanto, concluiu-se à época que a solução para este problema seria aumentar os poderes do Parlamento Europeu (FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 05). Apesar das reformas que ampliaram os poderes do parlamento comunitário, afirma-se que o Parlamento segue sendo negligenciado, uma vez que maior parcela das normas é aprovada por meio do sistema de consultas e não de codecisão¹³ e que ele não tem poder de veto sobre os gastos compulsórios no orçamento europeu (FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 05).

O terceiro fator diz respeito ao fato de não haver “eleições europeias”, uma vez que os governantes são eleitos em nível nacional para ocupar cargos na UE. Afirma-se que as eleições para o Parlamento Europeu também não são verdadeiramente “europeias”, pois as personalidades, os partidos e as propostas são de caráter fortemente nacional, deixando as questões europeias fora da agenda. Assim sendo, há uma maior disputa no âmbito doméstico do que no âmbito europeu (FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 05-06). Moravscik (*Apud* FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 08) assevera que as eleições comunitárias não são a única forma existente de “*accountability* democrático” na União Europeia e que os governos nacionais democraticamente eleitos – que integram a estrutura do bloco – também são uma forma de representação.

O distanciamento entre a União Europeia e os cidadãos é o quarto fator. A UE organiza-se de forma distinta das instituições democráticas de nível nacional, o que resulta na falta de compreensão do seu funcionamento e em uma percepção equivocada. De acordo com Follesdal e Hix (2006, p. 06), devido a esse fator, os cidadãos não a verão como instituição democrática nem se identificarão com ela. Para Moravscik (*Apud* FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 09) essa

¹³ Cabe destacar aqui que, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, o número de matérias que necessitam passar pelo processo de codecisão foi substancialmente ampliado.

afirmação não procede, na medida em que o processo de *policy-making* da União Europeia é mais transparente do que os processos legislativos internos de muitos dos países.

O quinto e último fator deriva dos anteriores: a integração europeia produz variantes distintas do ideal de política dos eleitores. Ou seja, a União Europeia adota políticas que não têm o apoio da maioria dos cidadãos ou até mesmo da maioria de Estados-membros. Isso ocorre porque os governos, em nível europeu, conseguem adotar políticas que possivelmente não seriam aprovadas no âmbito nacional, onde eles são limitados pelos parlamentos, pela justiça e pelo interesse de grupos de pressão (FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 06). Moravcsik afirma que esta é uma percepção errônea, pois os cidadãos também não participam ativamente na política doméstica de seus países e complementa:

No entanto o “déficit democrático” europeu é um mito. Essas críticas se baseiam em uma compreensão superficial do que seja o “déficit democrático”, ignorando dados empíricos concretos sobre a sua existência (ou não), e coloca a UE no patamar de uma concepção idealizada de um “Westminsterian” ou de um conceito de democracia antigo – uma democracia perfeita na qual os cidadãos, detentores de informação, participam ativamente em todas as questões¹⁴. (MORAVCSIK, 2008, p. 332)

Majone (1998, p. 5-28) apresenta fortes argumentos e dados empíricos de que a população dos países da UE tem alto índice de confiança nas instituições europeias e que as preferem, em detrimento das nacionais, no tratamento de temas como segurança, comércio, migração e política externa.

Diante dos referidos argumentos, pode-se constatar que os autores que defendem a não existência de déficit democrático na União Europeia têm como foco a própria estrutura das instituições do bloco. De acordo com eles, os processos decisórios europeus são mais transparentes, sofrem mais controle e refletem melhor os anseios sociais do que muitas instituições dos Estados que a compõem. Outro argumento utilizado é a natureza da própria UE, que seria tida

¹⁴ “Yet the European “democratic deficit” is a myth. Such criticisms rest on a vague understanding of what the “democratic deficit” is, ignore concrete empirical data about whether one exists, and hold the EU to the impossible standard of an idealized conception of Westminsterian or ancient-style democracy – a perfect democracy in which informed citizens participate actively on all issues”. (MORAVCSIK, 2008, p. 332)

como um estado regulatório, não havendo necessidade, portanto, de buscar a representação majoritária. No outro polo, está Dahl, que entende existir déficit democrático na União Europeia.

Ao analisar a questão do déficit democrático nos organismos internacionais, Dahl (1999, p. 20) leva em consideração a democracia como sendo “um sistema popular de controle das políticas e decisões governamentais” e um “sistema de direitos fundamentais”¹⁵, e foca sua análise principalmente na primeira categoria. Assim sendo, afirma que o tipo de governança que existe nas organizações internacionais não pode ser tido como democrático, se analisado sob o prisma do controle dos atos dos governos. Assevera também que apesar de haver representatividade, a delegação de poderes é tão ampla que deixa o sistema no limiar do que poderia ser uma democracia (DAHL, 1999, p. 21).

O autor (DAHL, 1999, p. 20) também assevera que o déficit europeu não pode ser reduzido de forma significativa e que déficit de outros organismos internacionais tende a ser mais profundos ainda¹⁶. Ele aponta a divisão não equitativa do número de representantes entre os países com quantitativo populacional tão diverso (DAHL, 1999, p. 31) como um dos fatores que reforçam o déficit. Assim sendo, por essa e por outras razões expostas por ele, o déficit democrático é algo irremediável (MARTINS, 2008, p. 80). Ele entende que não podemos chamá-los de democracias, mas sim de sistemas de burocráticos barganha (DAHL, 1999, p. 33) e que os custos da democracia devem ser levados em conta, mesmo se os ganhos superarem os custos, pois o déficit democrático é um provável custo dos organismos internacionais (DAHL, 1999, p. 34).

¹⁵ “To explain why international institutions and processes will be non-democratic, I intend to consider just two of the innumerable aspects of democracy. These are democracy as a system of popular control over governmental policies and decisions, and democracy as a system of fundamental rights.” (DAHL, 1999, p. 20)

¹⁶ “The famous democratic deficit that has been so much discussed with respect to the European Union is not likely to be greatly reduced in the EU; elsewhere the deficit is likely to be fat greater”. (DAHL, 1999, p. 20)

3 PROPOSIÇÕES EXPLICATIVAS PARA A (IN)EXISTÊNCIA DE DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A partir da leitura dos primeiros itens deste capítulo, verifica-se que grande parte da literatura latino-americana nas áreas de Direito de Integração, de Ciência Política e de Relações Internacionais aponta a existência de um déficit democrático no Mercosul. Uma parcela significativamente menor, nega a existência desse problema de cunho democrático. O que há de comum entre as duas correntes é que nenhuma delas se aprofunda na análise teórica do déficit mercosulino combinando teoria política e análise empírica das instituições do bloco – como um todo e não somente dos órgãos parlamentares –, de forma a justificar seus posicionamentos. No que tange aos autores que analisam as instituições da União Europeia, percebe-se que há correlação entre teoria e análise empírica, levando a resultados opostos: alguns autores que defendem que não existe uma lacuna democrática e outros afirmam que o déficit é inerente aos organismos internacionais.

Como resultado de um exercício de análise dos argumentos elencados pelos autores do nosso subcontinente, foi possível dividir aqueles que defendem a existência de um déficit democrático no Mercosul entre nove proposições explicativas, que serão objeto de uma análise mais profunda ao longo dos capítulos subsequentes: 1) O modelo institucional intergovernamental; 2) a preponderância do Executivo, desprovido de legitimidade democrática, na estrutura do bloco e seu monopólio do poder decisório; 3) a falta de transparência dos processos decisórios; 4) a falta de participação da sociedade civil nos na tomada de decisões; 5) a projeção no nível regional dos déficits democráticos dos Estados Partes; 6) a tentativa de reprodução do modelo de repartição de poderes em um organismo internacional; 7) as lacunas no processo de internalização de normas; 8) problemas de compatibilidade e de interpretação das normas regionais em relação ao direito internos dos Estados e ao Direito Internacional; e 9) a debilidade das funções outorgadas ao parlamento regional.

Robert Dahl afirma que o déficit democrático é inerente aos organismos internacionais, e que dada a sua organização, problema de *accountability* e problemas na representatividade dos cidadãos, eles podem ser denominados apenas de sistemas burocráticos de barganha e não como democráticos.

Por seu turno, a corrente latino-americana que defende não existir déficit democrático no Mercosul, conceitua o déficit como sendo originado de uma concessão de soberania por parte do Estado a um organismo internacional. Assim, por se tratar de um modelo intergovernamental, o Mercosul não sofreria de um problema democrático.

Os autores europeus apresentam uma percepção distinta do déficit democrático nas instituições europeias. De acordo com os debates mencionados, é possível selecionar nove justificativas para a não existência de déficit democrático na União Europeia: 1) o que existe, na verdade, é uma crise de credibilidade que é confundida com déficit democrático; 2) os organismos de integração têm caráter *sui generis* e, portanto, não devem ser comparados com a repartição de poderes estatal; 3) a adoção de critérios majoritários não significa maior democracia, especialmente em sociedades pluralistas; 4) o caráter intergovernamental de algumas instituições gera mais democracia ao conceder a cada Estado um voto; 5) as normas comunitárias sofrem maior controle interno e externo do que as normas nacionais; 6) as instituições europeias que escapam ao controle democrático são da mesma natureza do que aquelas que fogem a esse controle no âmbito nacional; 7) o baixo índice de participação da sociedade civil nos processos de decisão não é exclusividade da UE, pois o mesmo ocorre em nível doméstico; 8) existe uma preferência por parte dos cidadãos de um tratamento comunitário de determinadas matérias, em detrimento de um tratamento nacional; e 9) o objetivo da União Europeia é corrigir as deficiências de mercado, buscando o ótimo de Pareto, e não buscar produzir resultados redistributivos ou alocativos - que advêm do modelo majoritário.

Assim, apresentamos nove proposições explicativas para a existência de déficit democrático no Mercosul e na União Europeia e nove, para a não

existência. Nesse contexto, a interdisciplinaridade assume um papel importante, pois enumerando as análises acima, percebemos uma convergência de autores dos campos do Direito Internacional, das Relações Internacionais, da Ciência Política, da História e da Economia Política. Isso se dá, pois, uma análise da integração regional que pretenda expressar sua complexidade deve admitir as diferentes esferas do conhecimento. Essa assertiva é corroborada por outros autores das ciências sociais, como Mercadante, Celli Júnior e Araújo (2006, p.19).

Portanto, com base nos argumentos das dezoito proposições acima, buscaremos refutá-los ou convalidá-los nos próximos capítulos, fazendo uma referência cruzada dos argumentos europeus, tentando verificar sua aplicação ou não ao caso sul-americano. Tal exercício será feito com base em teorias da Ciência Política e das Relações Internacionais e, também, com base na análise empírica da estrutura do Mercosul e de seus processos políticos como um todo

SOBERANIA, REPRESENTATIVIDADE E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dentre os argumentos dos autores que defendem ou que negam a existência de déficit democrático na União Europeia e no Mercosul, estão a questão da concessão de soberania a um organismo supranacional e a representatividade dos cidadãos e dos Estados no organismo de integração. Neste capítulo, analisaremos esses dois pontos à luz da teoria da formação do Estado de John Locke¹ e de Jean-Jaques Rousseau². Faremos um paralelo entre o contrato social entre os cidadãos, que deu origem ao Estado, e o contrato entre Estados, que deu origem ao organismo internacional. A partir dessa relação entre soberano e delegatários nos aprofundaremos na questão da representatividade e da transferência de poderes para um ente. Assim, poderemos verificar a extensão e os limites da delegação de poderes, o exercício dos direitos delegados e a representação dos interesses da sociedade.

Em seguida, trabalharemos com a classificação das organizações internacionais realizada por Rezek (2010), que as divide entre de cooperação e de integração, sendo que estas últimas podem ser intergovernamentais ou supranacionais. Buscaremos aqui saber quais efetivamente implicam na concessão (do exercício de parcelas) de soberania a um ente supranacional e quais as que não demandam maior comprometimento por parte do Estado. O objetivo é discorrer de forma crítica sobre as questões levantadas por Ventura (2003), Drummond (2005; 2009) e Erthal (2008), que giram em torno da repartição de poderes em um organismo internacional, do papel do parlamento na aferição de legitimidade do processo de integração e da legitimidade das instituições de um bloco a partir da análise do modelo de integração eleito.

¹ A partir de sua obra "Segundo tratado sobre o governo civil" editada originalmente em 1690.

² Em "Do contrato social ou princípios do direito político", publicada no ano de 1762.

Na terceira seção, trabalharemos um pouco mais a questão da soberania, ao refletir se o Estado efetivamente cede o exercício de algumas competências soberanas aos organismos de integração ou se a soberania pode ser compartilhada ou até mesmo concedida parcial ou totalmente a um organismo internacional. Assim, será possível analisar os argumentos dos autores que afirmam que o modelo intergovernamental é uma opção para os Estados que não querem perder soberania. As conclusões dessa seção informarão a análise a ser apresentada no próximo capítulo, sobre a escolha do desenho institucional dos organismos regionais.

1 DÉFICIT DEMOCRÁTICO NOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: DOIS NÍVEIS DE ANÁLISE

Nesta seção, faremos um paralelo entre a formação do Estado e de um organismo internacional partindo de uma hipótese de Alexander Wendt, expoente da Teoria Construtivista das Relações Internacionais³. O ponto de partida para o debate que estamos iniciando aqui foi a obra de Wendt, *"Social Theory of International Politics"* (1999). Nela, o autor analisa o estado anárquico em que vivem os Estados na sociedade internacional, e o subdivide entre três referenciais: hobbesiano, lockeano e kantiano. Cervo ressalta a importância desse trabalho intelectual e o contextualiza:

Revelando atitude intelectual mais aberta e mais simpática, Alexander Wendt escala uma nova fase dessa evolução recente das teorias. Construtivista, construtivista racionalista como se apresenta a si mesmo, surpreendeu o meio acadêmico em 1999 com seu livro *Social Theory of*

³ O construtivismo surgiu nos anos 1980 e foi elevado, juntamente com o realismo e com o liberalismo à categoria de "abordagem teórica dominante das Relações Internacionais" (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.165). Seus expoentes foram Alexander Wendt e Nicholas Onuf, sendo este último também seu precursor, com o lançamento de *"World of Our Making - Rules and Rule in Social Theory and international Relations"*, em 1989. Essa escola realiza, em apertada síntese, um debate sobre a relação agente/estrutura, defendendo que ambos são co-construídos (BATTISTELLA, 2006, p. 289). No que tange ao tema central desta seção – o estado de natureza e a anarquia da sociedade internacional –, o construtivismo entende que "a anarquia internacional é socialmente construída" (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.167), ou seja, que a cooperação ou a competição no sistema internacional é fruto da interação entre os agentes. No artigo *"Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics"* (1992), Wendt analisa, além da relação agente/estrutura, as implicações do caráter anárquico das relações internacionais na competição e cooperação entre os Estados e no regime internacional (BATTISTELLA, 2006, p. 290-293).

International Politics. Wendt inicia a demolição do imperialismo das teorias das relações internacionais. Essas teorias, segundo o autor, nunca foram capazes de prever algo que já não fosse uma tendência em curso. Ávido por idéias novas, não hesita em colocar em cheque por meio de seu ecletismo metodológico o conhecimento disponível para explicar as relações internacionais. (CERVO, 2008)

O estado anárquico lockeano é assim resumido por Nogueira e Messari (2005, p.179-180): “Os Estados competem uns com os outros sobre recursos, posses e até poder, mas essa rivalidade não é uma dinâmica marcada pelos imperativos de vida ou morte. A dinâmica da rivalidade é, então, uma dinâmica caracterizada pela centralidade da soberania”. É, portanto, com base nessa premissa, que analisaremos algumas das proposições explicativas para o déficit democrático, quais sejam: aquelas que levam em consideração a legitimidade democrática de algumas instituições e dos atores que atuam em seu âmbito, e aquelas que trabalham com a questão da tripartição de poderes nos organismos de integração. Para isso, vamos iniciar esta análise utilizando o conceito de contrato social.

John Locke (1994) e Jean-Jaques Rousseau (2002) convergem ao dividir as relações sociais entre estado de natureza e estado de sociedade sendo que, a transição do primeiro para o segundo, seria realizada a partir de um contrato social. A primeira diferenciação entre as teorias desses autores é a condição de vida no estado de natureza. Para Rousseau (2002), os homens viviam de forma isolada, não havendo entre eles uma relação de sociedade. Progressivamente, com a formação da família e do sentimento de propriedade, houve a saída do estado de natureza para um social. Esse novo estado levou a uma desigualdade de condições, entendida por Rousseau como opressão. Para que ela fosse mitigada, os homens firmaram um pacto iníquo, que originou uma ordem absolutista. Segundo o autor, esse governo opressor deveria ser substituído por meio de um novo pacto, baseado na vontade dos homens, que geraria um governo do povo. Por seu turno, Locke (1994) entendia que o governo deveria ser formado por uma assembleia de proprietários, uma vez que no estado de natureza, todos eram proprietários por direito natural.

Em “Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos”, John Locke (1994) debruça-se sobre o surgimento da sociedade política, que teria ocorrido por meio da comunhão de vontade dos homens, e consubstanciada no contrato social, estando essa sociedade, portanto, legitimada e limitada pelos interesses dos delegatários. Nesse sentido, a compreensão do estado de natureza e das regras que o regem é fundamental para a análise da formação do poder político, vez que os poderes individuais daqueles que viviam no *conatus* influenciariam diretamente nos poderes delegados ao legislativo. O poder político legítimo estaria fundamentado no consentimento dos governados e não na força ou na tradição (WEFFORT, 2002, p. 84).

Compreendido como uma condição na qual os homens viviam em igualdade e gozavam de total liberdade para dispor dos seus bens e de si mesmos (LOCKE, 1994, p. 84), o estado de natureza de Locke era regido por um direito natural, imposto a todos e derivado da vontade divina: o direito à vida, à liberdade e aos bens. Não havendo diferença hierárquica entre os homens, caberia a cada um assegurar a aplicação e execução do direito natural. Da mesma forma, por não haver uma jurisdição superior, em caso de transgressão da lei da natureza, todos e cada um estavam autorizados a punir de forma proporcional aqueles que agiram contra este equilíbrio. Devido à fragilidade em que viviam e aos constantes e inconvenientes que ameaçavam o exercício pleno dos seus direitos naturais, os homens optaram por dispor da faculdade do exercício do uso da força, delegando-a a uma ou mais pessoas, em troca de uma maior proteção.

Para Locke, o poder legislativo não possuiria poderes absolutos, pois ele se tornaria ilegítimo e arbitrário se suas ações tornassem os homens menos livres do que no estado de natureza. Ademais, segundo o autor (LOCKE, 1994, p.163-169), ele estaria limitado por quatro aspectos, sendo estes intimamente ligados àqueles poderes a ele transferidos, que serão analisados individualmente a seguir.

Primeiramente, este poder supremo deveria, ao governar, observar as leis previamente existentes na sociedade, não as alterando, exceto em casos

específicos, para que fosse alcançada a finalidade de haver “uma única regra para ricos e pobres, para o favorito da corte e o camponês que conduz o arado” (LOCKE, 1994, p. 169), promovendo, assim, uma representação de forma mais igualitária dos interesses dos cidadãos.

Um segundo aspecto que limitaria a atuação desses delegatários é a busca do bem do povo. Na medida em que seus poderes teriam nascido da composição dos poderes individuais presentes no estado de natureza, este se encontraria restrito a eles, não podendo extrapolá-los e devendo defendê-los. Locke assevera que não seria possível transferir a outrem mais poder do que se é possuidor (LOCKE, 1994, p. 163). Partindo dessa premissa, ele concluiu que pelo fato de um homem não exercer um poder absoluto e arbitrário sobre si ou sobre outrem, o poder legislativo também não poderia agir de forma arbitrária, pois isto seria, nas palavras de Locke, “absolutamente incompatível com as finalidades da sociedade e do governo, aos quais os homens não se submeteriam à custa da liberdade do estado de natureza” (LOCKE, 1994, p. 165). Ademais, o poder supremo não teria direito de tomar para si, nem mesmo em parte, a propriedade de seus tutelados, entretanto, seria justa a criação de impostos para a manutenção de suas atividades; não obstante, os delegantes deveriam consentir com esta criação.

O quarto e último limite imposto ao poder legislativo seria a impossibilidade de este transferir sua prerrogativa de legislar a outrem. Tal impedimento se fundamenta na premissa de que somente o povo poderia designar aqueles que irão representá-lo. Quando os homens abriam mão do exercício do poder da força e o delegou a uma ou mais pessoas específicas, estes o teriam feito em caráter personalíssimo, não podendo, os delegatários transferirem suas prerrogativas a outros não legitimados pela vontade do povo. Ressalta-se que, caso fosse emanado deste poder ato legislativo tido como contrário à confiança nele depositada, o povo poderia retirar-lhe a confiança, destituindo ou alterando sua composição e, posteriormente, conferindo a outros seu poder, se esta fosse sua vontade.

O poder supremo, aos olhos de Locke, deveria ser confiado não a uma, mas a diversas pessoas habilitadas a legislar. Destaque-se que essas pessoas não deveriam ser as mesmas que detêm a faculdade de “executar as leis”. Pretendia-se assim evitar que, quando no exercício do papel legiferante adequassem o texto legal às suas necessidades pessoais, ou até mesmo isentarem-se de observar a norma que criaram. Ademais, não é “necessário nem mesmo conveniente, que o poder legislativo seja permanente” (LOCKE, 1994, p. 175), ao contrário do poder executivo, que deveria estar sempre presente. Isto se dá pelo fato de a criação de novas leis não ser sempre necessária, mas a execução das normas o ser.

Por seu turno, Rousseau compreendia o estado de natureza como uma situação na qual os homens agiam livremente, de forma selvagem, sem conviver em sociedade. Com a interação entre eles, surgiram as desigualdades e o contrato social foi pactuado devido à necessidade de organização da sociedade e para a proteção da propriedade. O novo pacto social proposto por Rousseau visa instituir uma sociedade baseada na igualdade. Nesse sentido, o poder dado ao soberano por meio desse novo acordo de vontades não oneraria os súditos, na medida em que “dando-se cada um por inteiro, para todos é igual a condição, e, sendo ela para todos igual, ninguém se interessa em torná-la aos outros onerosa” (ROUSSEAU, 2002, p. 31). Ademais, destaca-se que:

A natureza do ato determina de tal sorte as cláusulas do contrato, que a menor modificação as tornaria vãs e nulas; de modo que, não tendo sido talvez nunca em forma anunciadas, são por toda parte as mesmas, por toda parte admitidas tacitamente e reconhecidas, até que, violado o pacto social, cada um torne a entrar em seus primitivos direitos e retome a liberdade natural, perdendo a liberdade de convenção, à qual sacrificou a primeira. (ROUSSEAU, 2002, p. 31)

O soberano não estaria limitado, pois seu poder seria absoluto, posto que os poderes individuais, dados pela natureza assim o eram. O pacto social, portanto, daria ao corpo político um poder absoluto (ROUSSEAU, 2002, p. 43). A legislação daria movimento e vontade a esse corpo político, levando justiça ao seu objeto (ROUSSEAU, 2002, p. 43). Rousseau caracterizava o verdadeiro

regime político como aquele que se pautava na vontade do povo, a denominada “vontade geral”.

Ao realizar uma analogia entre o Estado de Locke e de Rousseau e um organismo de integração como a União Europeia, que é o que mais se aproximaria de uma Confederação de Estados, poder-se-ia dizer que o contrato social é o tratado firmado pelos Estados nacionais – que viviam em uma sociedade anárquica, parecida ao estado de natureza – para estabelecer um “governo” superior e dar segurança às suas relações. Nesse sentido, o soberano seria aquele responsável pelo comando das políticas comuns do bloco, em matéria supranacional. As vontades individuais dos Estados seriam representadas por esse soberano, que, ao receber a delegação, deveria agir em conformidade e na medida dos direitos que lhe foram concedidos, buscando representar a vontade geral dos mesmos. No entanto, jamais se pode confundir a vontade geral com a vontade de todos, na medida em que para Rousseau a vontade geral é mais do que a soma das vontades individuais. Cabe destacar que:

Raramente a vontade geral é a de todos, e a força pública é sempre menor do que a soma das forças particulares. Assim, no mecanismo estatal ocorre o equivalente à fricção das máquinas, que é preciso saber reduzir ao mínimo possível, e que se precisa calcular e deduzir da força total empregada, para que os meios utilizados sejam exatamente proporcionais ao efeito pretendido. (ROUSSEAU, 2003, p. 129)

A partir dessa breve analogia do pacto social de Locke e de Rousseau, adotamos o entendimento de que da mesma forma que os indivíduos são os titulares dos seus direitos, os Estados são titulares de sua soberania e delegam seu exercício a um organismo internacional, que deverá agir conforme seus interesses. Essa concessão por parte do Estado pode ser revogada, mesmo sem a previsão para tanto nos tratados fundacionais. Essa constatação baseia-se nos princípios gerais de Direito Internacional, que assentam as atividades jurídicas internacionais sobre a base do consentimento:

Os Estados se organizam horizontalmente, e dispõem-se a proceder de acordo com normas jurídicas na exata medida

em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento. A criação de normas é, assim, obra direta de seus destinatários. (...) A vontade singular de um Estado soberano somente sucumbe para dar lugar ao primado de outras vontades reunidas quando aquele mesmo Estado tenha, antes, abonado a adoção de semelhante regra, qual sucede no quadro das organizações internacionais, a propósito de questões de importância secundária. (REZEK, 2010, p. 01)

Assim, compreender melhor o pacto que leva os Estados a consentirem em organizar um ente supra-estatal, nos ajuda na análise do fenômeno do déficit democrático nos organismos de integração regional. Portanto, a partir deste ponto, comentaremos à luz do exposto algumas das proposições explicativas para o déficit democrático, que constam no primeiro capítulo desta obra. Cabe, primeiramente, reproduzir o entendimento de Dromi *et alii*:

A legitimidade democrática é um princípio fundamental de toda organização comunitária. A fidelidade aos ideais democráticos deve ser própria e compartilhada entre todos os Estados membros. Assim, a Constituição Comunitária deve refletir os valores fundamentais da organização e dos cidadãos da comunidade⁴. (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49)

Esse trecho deixa transparecer que, para os autores, deve haver uma correlação entre o organismo comunitário e a vontade dos cidadãos. A relação de legitimidade seria realizada entre a Organização e o cidadão, e não entre a Organização e o Estado nem mesmo entre a Organização e o cidadão intermediada pelo Estado.

Conforme visto, para a formação de um Estado, é necessária a união de vontades de indivíduos no sentido de formalizar um pacto social por meio do qual abdicam do exercício de alguns direitos em nome da segurança coletiva. Para Rousseau, no Estado, são os interesses coletivos dos indivíduos que formam a vontade geral, enquanto que para Locke, são os interesses privados da maioria. Citamos aqui Rousseau (2003, p. 127), cuja convicção se alinha com a nossa tese:

⁴ “La legitimación democrática es un principio fundamental de toda organización comunitaria. La fidelidad a los ideales democráticos debe ser propia y compartida por todos los Estados miembros. Así, la Constitución Comunitaria debe reflejar los valores fundamentales de la organización y de los ciudadanos de la comunidad” (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49).

Acredito poder afirmar como princípio incontestável que só a vontade geral pode orientar as forças do estado de conformidade com o seu objetivo, que é o bem comum. Se a oposição dos interesses particulares tornou necessária a criação das sociedades civis, isso só foi possível devido ao acordo desses mesmos interesses. O vínculo social está representado pelo que há de comum entre eles, e a sociedade não poderia existir se não houvesse um ponto de concordância entre todos esses interesses. Ora, como a vontade tende sempre ao bem do ser que a exerce, a vontade particular tem sempre como objeto o bem privado, e a vontade geral o interesse comum, segue-se que esta última é ou deve ser a única motivação verdadeira do organismo social. (ROUSSEAU, 2003, p. 127)

Vimos também que, na integração regional, são os Estados que abdicam de parcela do exercício de sua soberania para a formação de organismos internacionais. A medida dessa parcela é dada de acordo com o modelo institucional adotado pelos Estados (cooperação, intergovernamental ou supranacional). O organismo deve agir dentro das limitações dos poderes a ele outorgados e em busca da consecução das vontades dos que dele fazem parte. Portanto, no âmbito internacional, o núcleo de análise não é a vontade dos indivíduos, e sim, a dos Estados.

Há de se perceber, então, que existem dois níveis de análise⁵ quando tratamos de democracia e de legitimidade em um organismo internacional. O primeiro se reporta à relação entre o Estado e seus súditos e o segundo está relacionado ao organismo internacional e aos Estados que o compõem. Em outras palavras, o primeiro nível de análise deve verificar se os Estados estão, ao atuar no âmbito internacional, representando a vontade de seus nacionais; e o segundo nível de análise deve verificar se o organismo de integração dispõe de mecanismos que tornem sua atuação mais próxima da vontade dos Estados ou se ele exprime uma vontade particular em sua atuação.

Os autores elencados no primeiro capítulo, que tratam a questão do déficit democrático no Mercosul, focam seus argumentos e premissas no primeiro nível de análise. De igual forma, optamos por nos manter nesse nível

⁵ Como esta é uma obra que busca fazer um exercício de interdisciplinaridade, cabe explicar que os níveis de análise apresentados neste texto não se referem aos níveis de análise das Relações Internacionais.

para delimitar um pouco mais o tema desta obra. Não obstante, cabe fazer um breve comentário sobre a proposição explicativa do déficit na União Europeia que afirma que o caráter intergovernamental de algumas instituições gera mais democracia ao conceder a cada Estado um voto. Ela está diretamente relacionada com o nível de legitimação entre o Estado e o organismo. Entendemos que ao conceder um voto a cada Estado, eles passam a receber o mesmo peso relativo nas votações, podendo utilizar-se do seu poder de barganha na busca pelos resultados que almejam. Assim, geraria efetivamente mais democracia, se ela for entendida como a igualdade de oportunidades e de peso nas decisões.

Sob o prisma do outro nível de legitimidade, ou seja, aquele no qual o cidadão e o Estado se relacionam, dar a Estados com pesos demográficos distintos a mesma quantidade de votos, geraria uma distorção na representatividade dos nacionais por meio de sub ou super representatividade. Esse é um dos problemas que geram déficit no Parlamento do Mercosul, conforme analisaremos com mais detalhamento no capítulo quatro.

Neste ponto, cabe apresentar o entendimento de Jucá (2002), que afirma existirem dois níveis de cidadania: a nacional e a regional, sendo que elas poderiam ser exercidas pelo mesmo indivíduo, em instâncias diferentes. Os cidadãos – e não os Estados – seriam a unidade legitimadora do organismo de integração, e atuariam tanto no nível doméstico quanto no nível internacional, de acordo com os seus interesses:

Esta nova órbita político-jurídica, atinente ao espaço de integração, ao coletivo transcendente ao Estado-Nacional, antes referida ao conjunto dele, levando a um outro conjunto de interesses, noutra patamar, que como tal coexiste e convive com o preexistente. Assim temos os interesses nacionais e a cidadania ligados à nacionalidade, conforme o modelo tradicional, que permanecem, e, noutra nível, interesses regionais e consequente cidadania ligada ao universo jurídico correspondente ao espaço de integração respectivo. Vivemos, assim, a era das duplas cidadanias: a nacional e a regional (...).

A razão de ser desta cidadania é consequência lógica e natural das necessidades de intermediação política e co-

participação na administração geral do organismo de integração. (JUCÁ, 2002, p. 121-122)

Para o exercício da cidadania no âmbito regional, existiria a necessidade de criação de espaços de participação e de representação democrática na estrutura do organismo internacional. A ausência desses meios seria então uma fonte geradora de déficit democrático. Sobre o tema, Jucá (2002) afirma que:

Exatamente no exercício desta representação regional é que, cremos, viabiliza-se como instrumento harmonizador e ao mesmo tempo foro de discussão dos interesses nacionais e dos interesses regionais, incluindo-se aí o papel fundamental de aparar as arestas, diluir os pontos naturais de conflitividades dos interesses mais diretamente ligados ao nacional, dando, assim, a visão e a dimensão regional ao quadro. (JUCÁ, 2002, p. 124)

Da mesma forma, Dromi *et alii* asseveram que “não existe direito comunitário autocrático porque a organização comunitária exige participação e representação, com estruturas supraestatais nascidas à imagem e semelhança da democracia interna de cada Estado membro⁶” (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49). Neste ponto, retomam-se aqui, o argumento de Ventura (2003), para quem o déficit democrático do Mercosul é o espelho dos déficits individuais dos Estados Partes. No entanto, cabe lembrar que Erthal (2008) afirma não existir tal déficit em instituições intergovernamentais, somente naquelas supranacionais. Esse argumento se assenta na ideia de que organismos intergovernamentais são conduzidos por agentes estatais que detêm legitimidade para tanto no nível interno de seu país, não havendo que se falar em lacuna democrática. Os organismos supranacionais teriam em suas composições agentes desvinculados política e funcionalmente dos seus Estados de origem, o que causaria a necessidade de outro tipo de legitimação, que não fosse transversal, mas a partir de sufrágio ou de órgãos de contato direto com a sociedade civil.

Coloca-se aqui a questão do modelo institucional como um fator determinante na análise da existência ou não de déficit democrático em um

⁶ “No hay derecho comunitario autocrático porque la organización comunitaria exige participación y representación, con estructuras supraestatales nascidas a imagen y semejanza de la democracia interior de cada Estado miembro” (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49)

organismo internacional. Pois ele é a base para estudarmos os dois níveis de déficit democrático. A partir das constatações que fizemos ao longo desta seção, prosseguiremos na análise da questão democrática sob um viés mais institucional.

2 RELações ENTRE ESTADO, SOBERANIA E SUPRANACIONALIDADE

Tendo em vista que quando se trata de legitimidade democrática de um organismo internacional existem dois níveis de análise, e levando-se também em conta que a existência de instituições que viabilizem essa participação é essencial para a fruição dos direitos dos cidadãos e da legitimação do processo, analisaremos nesta seção os dois modelos estruturais básicos dos organismos de integração: o intergovernamental e o supranacional.

Antes de adentrarmos no núcleo da questão, cabe analisar sucintamente o contexto no qual os organismos de integração surgiram e o porquê da diferenciação entre esses dois modelos. Ademais, é necessário conceituar melhor as noções de organismo internacional em relação à concessão de soberania, para uma compreensão mais abrangente da discussão que se travará mais adiante, pois a interpretação equivocada de alguns conceitos utilizados para analisar as relações que se dão entre os Estados no âmbito internacional pode nos levar a conclusões inadequadas.

Com o processo de globalização vivenciado a partir do século XX – entendido também como a tendência de organização de corporações multinacionais (ARRIGHI, 2003, p. 13- 17) –, muitos conceitos clássicos ou foram relativizados ou receberam novas interpretações, principalmente aqueles associados ao Estado. Esses em especial sofreram modificações a partir do advento dos processos de integração, com a formação de blocos econômicos, forçando uma revisão dos fundamentos da ordem de Westfália: a territorialidade, a soberania, a legalidade e a autonomia do Estado (TOSTES, 2004, p. 36-38). A questão da soberania é bastante discutida quando se trata de integracionismo, pois quando os Estados optam por criar um organismo

internacional, esses o dotam de competências que muitas vezes demandam a concessão do exercício de seus poderes soberanos. Portanto, o estudo dos tipos de organismos internacionais é, por conseguinte, o estudo da concessão de soberania a um ente internacional.

Os organismos internacionais podem servir a diversos propósitos e se organizarem de distintas formas. Aqui, realizaremos uma análise de sua organização e de sua classificação para, em seguida, podermos verificar as hipóteses que defendem que o déficit democrático do Mercosul é derivado da escolha do modelo de integração regional intergovernamental.

Rezek (2010, p. 275-281) classifica os organismos internacionais de acordo com seu alcance entre universal e regional, e de acordo com seu domínio temático entre vocação política e específica. Com o movimento de integração econômica e a busca por uma maior economia de escala, surgiu a necessidade de criação de organismos internacionais para organizar e gerenciar as atividades que se desenvolveriam entre os países. De acordo com Rezek (2010, p.280-281), esses seriam classificados como “organizações internacionais de cooperação e integração econômica”. A partir da análise de sua estrutura, da forma de tomada de decisões e de outros fatores – que serão abordados adiante –, esses organismos são classificados como de cooperação ou de integração, sendo que este último pode ser dividido entre intergovernamental ou supranacional.

Interessam-nos os organismos de integração, haja vista que tanto o Mercosul quanto a União Europeia estão circunscritos nessa modalidade. Não obstante, cabe fazer uma breve delimitação do nosso objeto de estudo, diferenciando a cooperação da integração. De acordo com Mercadante, Celli Júnior e Araújo (2006, p.19):

Enquanto um bloco regional de integração possui objetivos ambiciosos que implicam a unificação, a uniformização e harmonização de políticas comerciais, econômicas e monetárias com delegação de parcelas significativas de soberania para instituições de caráter supranacional, um bloco regional de cooperação tem metas mais modestas, cuja implementação não requer a abdicação por parte dos

Estados de grandes parcelas de soberania (MERCADANTE; CELLI JUNIOR; ARAÚJO, 2006. p 19).

A questão da soberania é um ponto importante da distinção entre os dois modelos, posto que a integração demanda um maior comprometimento por parte dos Estados, em nome de um objetivo comum, que será gerenciado pelo organismo em questão. Alguns autores que trataram o déficit democrático no Mercosul, apontam para a vontade de não conceder o exercício de parte de sua soberania a um ente internacional como um dos motivos para a existência dessa lacuna democrática. Cabe mencionar, então, que na cooperação não há essa necessidade, visto que os Estados comprometem-se somente em seguir uma série de acordos, que podem ser revistos a qualquer momento ou denunciados por qualquer um das partes unilateralmente. Assim, para ilustrar a questão, pode-se dizer que:

Para autores clássicos como Bella Belassa, a cooperação incluiria várias medidas destinadas a harmonizar políticas econômicas e diminuir a discriminação entre os países. Já o processo de integração econômica encerraria medidas que obrigam efetivamente a supressão de algumas formas de discriminação. Assim, por exemplo, acordos internacionais de políticas de comércio pertenceriam à área da cooperação internacional, ao passo que a abolição de restrições de intercâmbio seria um ato de integração econômica. (MERCADANTE; CELLI JUNIOR; ARAÚJO, 2006. p 23)

Dito isso, vamos adentrar no estudo dos organismos internacionais de integração, que são o foco desta obra. Inicialmente, vale apresentar os comentários de Geneyro e Mustapic (2000, p. 74) sobre a questão:

Os processos de integração comportam diferentes tipos de organização institucional, em função do grau de transferência de competências dos Estados nacionais para os órgãos que conduzem os sistemas regionais. Assim, em um extremo, estão as estruturas estritamente intergovernamentais (nas quais não há transferência de competências) e, no outro, as estruturas com ênfase no supranacional, nos quais tal transferência ocorre (...) Por sua vez, o instrumento que as diferencia de forma mais clara é a regra que se adota na tomada de decisões: a regra da maioria para as organizações com predomínio de

fórmulas supranacionais e a regra da unanimidade ou do consenso para as intergovernamentais⁷.

Com efeito, no que tange aos organismos de integração, a diferenciação entre supranacional e intergovernamental é de grande valia para a compreensão dos seus processos internos e dos efeitos das decisões que são adotadas em seu âmbito. No entanto, é necessário destacar que ambas as formas podem conviver no mesmo organismo de integração, na medida em que alguns órgãos são dotados de característica supranacionais ou intergovernamentais. Alonso García (2008, p. 757) também alerta para esta questão: “(...) as características supranacionais e intergovernamentais podem coexistir no seio de uma organização e, de fato, (...) coexistem na Europa comunitária, paradigma de integração regional”⁸. Assim, pode-se dizer que a separação entre uma forma puramente supranacional ou intergovernamental se apresenta para efeitos didático-científicos, uma vez que diversas combinações podem ser feitas entre os diferentes órgãos de um mesmo organismo.

Pode-se dizer que a intergovernamentalidade é a primeira etapa da integração, pois exige uma coordenação de vontades dos Estados que conformam a organização para que ela atinja os seus propósitos. Para Smith (2010, p. 25): “A versão clássica do intergovernamentalismo considera que os governos dos Estados membros dominam sempre a fabricação de posições nacionais avançando ao nível comunitário por um lado, e acessando os locais comunitários de decisão por outro lado”⁹ (SMITH, 2010, p. 25). A percepção da

⁷ “Los procesos de integración reconocen distintos tipos de organización institucional en función del grado de transferencia de competencias de los estados nacionales hacia los órganos que conducen los sistemas regionales. Así, en un extremo se encuentran las estructuras estrictamente intergubernamentales donde no hay transferencia de competencias y, en el otro, las estructuras con énfasis en lo supranacional donde dicha transferencia se opera. (...) A su vez, el instrumento que más claramente las diferencia es la regla que se adopta para la toma de decisiones: regla de la mayoría para las organizaciones con predominio de fórmulas supranacionales y unanimidad o consenso para las intergubernamentales.” (GENEYRO; MUSTAPIC, 2000, p. 74)

⁸ “(...) los rasgos supranacionales y los intergubernamentales se operan en el seno de una organización y que, de hecho y como adelantaba, coexisten en la Europa comunitaria, paradigma de integración regional”. (ALONSO GARCÍA, 2008, p. 757)

⁹ “Basée sur une représentation de la souveraineté comme concept à la foi indivisible et partie intégrante de l’existence même d’un État, la version classique de l’intergouvernementalisme considère que les gouvernements des États membres maîtrisent toujours la fabrication de

intergovernamentalidade como sendo um domínio das vontades individuais dos Estados é reforçada por Drummond:

Segundo a visão intergovernamentalista, os Estados soberanos, principais atores no cenário internacional, lançam-se à integração a partir do reconhecimento de que as vantagens da cooperação e da identificação dos interesses comuns superam os custos da situação de conflito. Mas em linhas gerais, na perspectiva intergovernamental, os Estados devem esforçar-se por fazer valer, acima da visão regional, o interesse nacional. Dessa noção, decorre, naturalmente, o raciocínio segundo o qual a preservação da soberania nacional constitui um princípio essencial a ser observado ao longo das negociações da integração. Ademais, para os realistas, as decisões concernentes à formulação da política externa pertencem à esfera governamental, não cabendo maior participação das populações, ainda que se esteja tratando de um processo de integração regional (...). (DRUMMOND, 2011, p. 279)

Nesse sentido, Alonso afirma que um organismo intergovernamental está mais “(...) próximo das organizações internacionais clássicas, no qual a resposta para as mencionadas questões se encontraria na vontade última e soberana dos representantes das Partes Contratantes, autênticas protagonistas do “pacto interestatal”, em detrimento dos cidadãos”¹⁰ (ALONSO GARCÍA, 2008, p. 757). Já os organismos supranacionais, cujo grande paradigma é a União Europeia, funcionam de forma mais autônoma em relação aos Estados.

A expressão “supranacional” foi inaugurada no discurso que Robert Schuman proferiu na Assembleia Nacional Francesa em 1950 (REIS; RIBEIRO, 2008, p. 556). À época, ela se referia a uma Comunidade Europeia que poderia vir a se formar. Porém, atualmente, ela designa o mais audacioso modelo de integração. A supranacionalidade pode ser auferida a partir de alguns pontos que lidam diretamente com a capacidade de tomar decisões autônomas, de colocá-las em prática e de deter o controle de sua aplicação. Elas lidam com a

positions nationales avancée au niveau communautaire, d’une part, et l’accès aux lieux communautaires de décision d’autre part”. (SMITH, 2010, p. 25).

¹⁰ “(...) la intergubernamentalidad nos situaría en un terreno más próximo a las organizaciones internacionales de corte clásico, en el que la respuesta a las mencionadas cuestiones se encontraría en la voluntad última y soberana de los representantes de las Partes Contratantes, autênticas protagonistas del “pacto interestatal” en detrimento de los ciudadanos”. (ALONSO GARCÍA, 2008, p. 757).

outorga de soberania ao organismo por parte dos Estados. Alonso García elucida que:

(...) a supranacionalidade é um conceito que está por detrás do fenômeno de transferência de soberania a uma organização (com a conseguinte conexão direta entre essa e o cidadão) e que gira, eu creio, em torno de quatro questões: 1) quem decide (a estrutura política própria da organização); 2) como decide (mediante algumas regras de funcionamento que escapam do controle individual e, portanto, soberano dos Estados Membros da organização); 3) controle sobre o decidido (nas mãos de uma estrutura jurisdicional, também própria da organização); e 4) efeitos das decisões (obrigatórias para os Estados Membros e seus cidadãos em termos de eficácia direta e primazia derivados do próprio ordenamento da organização)¹¹. (ALONSO GARCÍA, 2008, p. 757)

Esse entendimento é corroborado por Dromi, Ekmekdjian e Rivera (1996, p. 51), que afirmam que “a comunidade pressupõe a existência de organizações supranacionais, que tenham recebido poder delegado dos Estados membros”¹². Os autores, ademais, apresentam três pressupostos de uma comunidade, ou seja, de um organismo comunitário: o político, que se traduz na democracia; o econômico, reconhecido na integração; e o institucional, que se consubstancia na organização (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49-51).

Na atualidade, o paradigma de integração supranacional é a União Europeia, apesar de organismos como a Comunidade Andina, deterem alguns aspectos de supranacionalidade em sua estrutura e na aplicação de algumas de suas normas. Segundo Almeida (*apud* DRUMMOND, 2011, p. 282), as características da União Europeia que fazem dela uma integração supranacional são:

¹¹ “También en esencia, la supranacionalidad es un concepto al que subyace el fenómeno de la cesión de soberanía a favor de una organización (con la conseguinte conexión directa entre ésta y el ciudadano) y que gira, creo, en torno a cuatro cuestiones: 1) quién decide (la estructura política propia de la organización); 2) cómo decide (mediante algunas reglas de funcionamiento que escapan del control individual, y por tanto soberano, de los Estados miembros de la organización); 3) control sobre lo decidido (en manos de una estructura jurisdicional también propia de la organización); y 4) efectos de lo decidido (obligatorias para los Estados miembros y sus ciudadanos en términos de eficacia directa y primacía derivados del propio ordenamiento de la organización).” (ALONSO GARCÍA, 2008, p. 757).

¹² La comunidad presupone la existencia de organizaciones supranacionales, que han recibido poder delegado de los Estados miembros”. (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 51)

- presença de instituições independentes dos Estados Membros (Comissão, Parlamento, Tribunal de Justiça);
- métodos decisórios supranacionais (possibilidade de votação no Conselho segundo o princípio majoritário, superando eventuais oposições dos Estados individuais;
- um sistema próprio de recursos e a transferência de certas competências à Comunidade; e
- normas que vinculam diretamente os indivíduos, agentes econômicos e empresas.

Outra das características da supranacionalidade é a aplicabilidade direta de suas normas, cujos efeitos podem se dar vertical ou horizontalmente, dependendo das relações jurídicas que alcançarem. Segundo Rios e Raffo, “pode-se dizer que as disposições comunitárias têm efeito direto vertical quando criam direitos para os administrados frente os Estados, e efeito direto horizontal quando geram direitos e obrigações invocáveis entre particulares”¹³ (RIOS; RAFFO, 2008, p. 743). Ou seja, o direito comunitário transpõe a ordem internacional e alcança as relações entre os particulares, entre particulares e Estados e entre os Estados sem a necessidade de um procedimento de internalização. Basta o acordo entre as partes para que toda matéria que verse sobre determinado assunto passe a ter aplicabilidade direta.

Assim, pode-se dizer que o segundo agravante do déficit democrático na União Europeia apresentado por Drummond (2005) no primeiro capítulo desta obra, ou seja, a primazia do Direito Comunitário, a aplicabilidade direta de algumas normas europeias e a competência exclusiva para legislar sobre algumas matérias que a UE detém, poderiam ser refutados para o caso do Mercosul. Isso porque se trata de um organismo intergovernamental, no qual não há nenhum tipo de previsão de aplicação direta de suas normas.

¹³ “(...) puede decirse que las disposiciones comunitarias tienen efecto directo vertical cuando crean derechos para los administrados frente a los Estados, y efecto directo horizontal cuando generan derechos y obligaciones invocables entre particulares” (RIOS; RAFFO, 2008, p. 743).

No mesmo supramencionado item, afirmamos que Drummond (2009, p. 167) aponta também a existência de normas que não passam pelo controle do Parlamento regional e tampouco do parlamento nacional como um problema que aprofundaria o déficit democrático. Assim, nos cabe analisar também essa questão.

O poder decisório no Mercosul é bastante concentrado. Não obstante, há uma multiplicidade de órgãos e de agentes que podem apresentar projetos de normativa, e dentre eles encontra-se o Parlasul. Sua atuação no processo legislativo do bloco se resume basicamente a apresentar propostas e dar parecer sobre projetos de normas, a pedido do órgão Executivo decisório (cf. RIBEIRO, 2008; PIETRAFASA, 2011). Assim, em tese, somente uma pequena parcela das normas do Mercosul passaria por ele: aquela de sua iniciativa ou aquela que fosse apreciada mediante solicitação de Parecer do Conselho do Mercado Comum. Desde 2007, quando o Parlasul iniciou seus trabalhos, nenhuma das Decisões do CMC foi adotada com base nos Projetos de Norma do Parlamento, e somente uma foi fruto de uma Recomendação desse órgão¹⁴. Esses dados denotam um alijamento do Parlamento regional do processo legislativo de fato.

Como foi dito, no Mercosul não existe previsão de aplicabilidade direta de normas, devendo haver um processo de transposição para o ordenamento nacional para que possam entrar em vigor. Rio e Raffo (2008, p. 735-738) explicam que as normas do Mercosul podem ser incorporadas via aprovação legislativa, por atos administrativos, por meio de publicação e mediante instrumentos adotados no âmbito da ALADI. Há, no entanto, conforme apontam alguns autores (VENTURA, 2003, p. 149-155; VENTURA; PEROTTI, 2004), algumas normas que acabam por escapar ao crivo dos parlamentos nacionais, seja por disposição de regra regional ou de norma nacional, seja pela vontade dos agentes estatais.

¹⁴ Informação fornecida pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

Percebe-se, portanto, que existe legalmente uma diferenciação entre dois tipos de normas regionais: as que necessitam e as que não necessitam do crivo parlamentar devido a uma determinação do bloco (ver VENTURA; PEROTTI, 2004). Existem também normas que, por disposição constitucional, devido a sua natureza ou a sua matéria, não necessitam tramitar por um procedimento de internalização de tratados (ver MEDEIROS, 1995; ROCHA, 2011), passando a vigorar a partir de sua assinatura ou de sua publicação (VENTURA; PEROTTI, 2004, p.32-50).

Conforme dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil apresentados por Ventura (2003, p. 153), de setenta e oito Decisões do Conselho do Mercado Comum aprovadas entre 1991 e 1995, 14% foram enviadas para análise parlamentar, 30,7% deram origem a atos administrativos e 44,87% “não engendraram nenhuma medida nacional de aplicação” seja por entenderem que se tratava de normas de caráter meramente administrativo ou por outras razões. Ou seja, a porcentagem de normas que se furtaram de análise por parte do Parlamento nacional por falta de envio a este foi de 86%. Pode-se concluir, então, que muitas das normas do Mercosul escapam à análise tanto do Parlamento regional quanto dos Parلامentos nacionais.

Não encontramos dados oficiais mais recentes sobre o envio de normas do Mercosul para análise do Parlamento, no entanto, de acordo com informações da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM), cerca de 30% das Decisões do Conselho do Mercado Comum são enviadas para análise do Congresso brasileiro¹⁵.

Ao analisar a legitimidade das normas do Mercosul uma questão coloca-se diante dos nossos olhos é: se a norma passar pelo Parlamento regional ou pelo Parlamento nacional, ela seria legítima da mesma forma? Haveria a necessidade de que ela fosse aprovada pelos dois? A chancela de somente um supriria o problema da falta de análise por um órgão parlamentar apresentado por Drummond? Bem, a representação realizada por um parlamento eleito por

¹⁵ Informação recebida na entrevista com Antônio Costa, Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

meio de sufrágio é, atualmente, o meio mais viável de democratizar o processo decisório, seja ele em nível estatal ou supraestatal, conforme afirma T. Rocha (2008):

Se é certo afirmar que do ponto de vista filosófico a democracia moderna se inspirou no pensamento liberal, no plano político, ela é posta em evidência pelo sistema representativo. A exigência da participação do povo nas decisões políticas do Estado como garantia de efetivação do ideal de cidadania recupera a tradição da democracia clássica, dando origem às teorias sobre essa forma de governo que se constituiu numa versão moderna do exercício da autonomia coletiva na sociedade (ROCHA, T., 2008, p.195)

Uma vez submetida à análise de órgão parlamentar, seja ele regional, comunitário ou nacional, a norma se reveste de legitimidade. Ao passar pelo parlamento nacional a norma recebe uma legitimação *a posteriori*, uma vez que sua tarefa é aprovar uma norma já editada pelos órgãos decisórios regionais. Quando passa pelo parlamento regional, ela detém legitimidade *a priori*, pois é em seu âmbito que nascem as normativas. Isso não significa que a legitimação *a priori* e *a posteriori* sejam equivalentes.

A norma gerada por um parlamento regional é revestida de legitimidade desde sua concepção, pois é formada a partir da vontade das populações dos Estados Partes, consubstanciada no voto do representante diretamente eleito. Sua proposição é realizada a partir das demandas dos diferentes seguimentos da sociedade representados pelos Parlamentares eleitos. Por sua vez, a norma que é somente ratificada por um parlamento nacional, ou seja, que recebe legitimidade *a posteriori*, conta com a chancela dos representantes, embora esses não possam alterar seu conteúdo ou propor um projeto alternativo, têm o poder de aprovar ou de vetar sua vigência.

No que tange ao Mercosul, conforme dito anteriormente não tem havido a legitimação *a priori*, pois nenhum dos Projetos de Norma enviados ao CMC tornou-se uma Decisão e não houve nenhum Pedido de Parecer do CMC para o

Parlasul ao longo dos últimos quatro anos¹⁶. Por seu turno, a legitimação *a posteriori* é na prática, muitas vezes, meramente simbólica, posto que todas as normas do Mercosul enviadas para análise do Congresso brasileiro foram aprovadas, devido a *práxis* da CPC e da RBPM¹⁷.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a lacuna democrática da falta de crivo parlamentar de algumas normas na União Europeia, apresentada por Drummond (2009), pode, analogicamente, ser considerada como aplicável ao Mercosul, pois entre 2007 e 2011¹⁸ somente uma das Decisões do Conselho do Mercado Comum teve origem no parlamento regional e, as normativas do Mercosul que passam pelo parlamento nacional são aprovadas por conta de uma prática estabelecida. Há, portanto, uma hegemonia – e não predominância, pois esta pressupõe que exista outra parte que detenha uma menor parcela – do Poder Executivo no processo decisório do Mercosul.

Diante desse quadro, há de se verificar se a falta de autonomia do Parlamento deriva de algum problema do desenho institucional e das competências que lhe foram outorgadas ou se deriva da vontade do Executivo, que lidera o processo de formação de políticas públicas, de não permitir que as propostas dos parlamentares sejam implementadas. Tais questões serão objeto de debate dos próximos capítulos, que analisarão a teoria dos jogos aplicada ao desenho institucional de organismos internacionais, a institucionalização do Mercosul e a análise empírica dos seus órgãos.

De forma sucinta, podemos concluir das análises promovidas nesse capítulo que da mesma maneira que os indivíduos delegam poderes ao Estado, esse delega o exercício de parcelas da sua soberania a um entre supraestatal¹⁹, que denominamos de organismo internacional. O modelo institucional adotado pelos Estados, ou seja, cooperação, integração intergovernamental ou

¹⁶ Informação recebida na entrevista com Antônio Costa, Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, e na entrevista com o Deputado Federal Doutor Rosinha.

¹⁷ Informação recebida na entrevista com Antônio Costa, Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

¹⁸ Até o mês de novembro.

¹⁹ Cabe explicar que para os fins desta obra, supraestatal é um termo que define um organismo que se encontra acima dos Estados no âmbito internacional, não sendo sinônimo de supranacional, cuja conceituação encontra-se no texto.

integração supranacional, expressa a medida da concessão realizada pelo Estado a esse ente. Assim como no pacto social, o organismo deve agir de acordo com o mandato que lhe foi outorgado, devendo representar os interesses dos Estados que o conformam. Por sua vez, os Estados, devem atuar no organismo de forma a buscar a consecução da vontade dos seus súditos, pois também têm com esses um pacto.

Ao discorrer sobre a natureza dessas relações, entendemos que existem dois níveis de análise quando tratamos de democracia e de legitimidade em um organismo internacional: 1) a relação entre organismo e Estado, 2) e o relacionamento entre o cidadão e o Estado, quando este atua no âmbito internacional. Para que a vontade dos cidadãos seja refletida nas atividades do organismo, é necessário que existam instâncias de participação e de representação democrática na sua estrutura ou de *accountability*, para que o cidadão tenha conhecimento da forma como o seu Estado o representa.

No Mercosul, os atores propositores de políticas públicas são tanto de natureza executiva quanto legislativa. No entanto, os tomadores de decisão têm origem somente no Executivo dos Estados Partes. Por sua vez, os órgãos de representação democrática detêm papel secundário na estrutura do bloco, exercendo atividades propositivas ou de ratificação das normas aprovadas por aquele. Constatamos que as proposições do Legislativo regional não têm sido levadas a cabo pelo Executivo e que a aprovação parlamentar das normas no âmbito nacional acaba se tornando ato meramente formal. Por conseguinte, as normas perdem qualidade em termos de legitimidade *a priori* e *a posteriori*. Suscitamos, por fim, que esse contexto pode ser mais do que mera casualidade, o que nos leva às considerações do próximo capítulo, sobre teoria dos jogos e escolha racional.

INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E ESCOLHA RACIONAL

No presente capítulo, analisaremos os motivos pelos quais os Estados escolhem diferentes formas de cooperação internacional e, em consequência, distintos modelos institucionais. O paradigma que será utilizado é o Institucionalismo Neoliberal, em lugar do Construtivismo, usado no capítulo anterior. Essa escolha se deu por motivos metodológicos, pois como coloca a questão da escolha racional e da atuação de atores não-estatais nas relações internacionais, este modelo explicaria melhor as relações no âmbito do Mercosul¹.

O Institucionalismo Neoliberal surgiu em meados dos anos 1970 com o nome de neorealismo após o lançamento de *“Power and Interdependence”*, de Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (MILNER, 2009, p.3). Na referida obra, os autores apresentam esse paradigma como uma oposição ao realismo, que dominava a esfera acadêmica da época (MILNER, 2009, p.3) e que colocava o Estado como unidade de análise e único ator nas Relações Internacionais. O Institucionalismo Neoliberal inovou ao trazer outros atores, que não o Estado, para o contexto internacional e ao descentralizar a defesa como principal tema

¹ Não obstante, cronologicamente, o Institucionalismo Neoliberal precedeu ao Construtivismo, que o utilizava como alvo de suas críticas metodológicas e ontológicas. Conforme Nogueira e Messari (2005, p. 181-182): “Onuf elaborou seu pensamento em relação ao debate sobre instituições internacionais a partir da discussão sobre o desenho destas. Segundo ele, o debate tradicional sobre instituições nas Relações Internacionais as considera espontâneas – como é o caso da escola inglesa – ou construída pelos autores – como é o caso dos institucionalistas norte-americanos. Onuf sugere uma terceira opção: as instituições são construídas pelos agentes, sim, mas o processo de construção é limitado pelas limitações estruturais. Isto é, agentes não podem construir a instituição que querem, mas sim a instituição que podem. (...) Wendt, por seu lado, concorda com Onuf sobre a importância de analisar e entender o desenho institucional e questiona as teorias tradicionais sobre instituições – principalmente a escola da escolha racional – por sua falta de perspectiva futura quanto a esse desenho”. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.181-182)

da agenda dos países, passando a pregar a inexistência de um escalonamento hierárquico entre os temas da agenda. Nesse sentido, destacamos:

A visão neoliberal do problema da anarquia sugere que os interesses dos Estados não são, primordialmente, determinados pela preocupação com a segurança. Estados são maximizadores de utilidade. Buscam retornos crescentes em diversas áreas de sua atuação com vistas a aumentar seu bem-estar. Nas palavras de Keohane, no mundo da interdependência complexa, os Estados se envolvem em jogos de motivações mistas (*mixed-motive games*) nos quais não há uma hierarquia clara entre as diferentes questões. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 98).

Nesse jogo de motivações mistas, a questão da organização institucional passa a ser importante fator na balança de poder entre os Estados, na medida em que em seu âmbito se desenvolvem os jogos e que a sua estrutura define as regras pelas quais os atores deverão reger-se no contexto daquele organismo internacional. Assim, quando da criação de instâncias internacionais, os Estados buscam imprimir nas suas estruturas o reflexo dos seus interesses racionais e as relações de poder entre eles. Essa questão será analisada mais profundamente adiante, mas, por ora, cabe citar que no Institucionalismo Neoliberal:

(...) as instituições aparecem como variáveis intervenientes importantes, capazes de explicar como atores com preferências diferentes resolvem seus conflitos por meio da construção de arranjos cooperativos que podem, inclusive, mudar a ordem de tais preferências de modo a superar impasses freqüentemente encontrados na anarquia. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 95).

O conceito de interdependência complexa proposto pelos autores (KEOHANE; NYE JR. 1997, p. 19 e seg) se baseia em três premissas, que se opõem diretamente às da Escola Realista das relações internacionais: a) existem diferentes canais que conectam as sociedades, b) não há hierarquia clara entre os temas da agenda (*issues*), e c) o uso da força militar tem menor importância em um contexto de interdependência complexa do que no contexto do realismo.

No Institucionalismo Neoliberal, a escolha racional do Estado e o arranjo institucional assumem um papel de destaque. Isso faz com que ele seja um

modelo explicativo de grande relevância para a análise do déficit democrático no Mercosul, pois alguns dos autores aqui mencionados apontam que o déficit se origina do modelo intergovernamental de integração. A adoção do modelo intergovernamental teria o objetivo de manter a autonomia dos Estados, de forma a que não cedessem o exercício de grandes parcelas de competências soberanas. Partindo dessa constatação, contextualizaremos as discussões a respeito da interdependência, da cooperação e da competição entre Estados no âmbito internacional, especialmente no âmbito de arranjos institucionais internacionais.

1 A CRISE DE CREDIBILIDADE DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E DE SUAS INSTITUIÇÕES

Conforme mencionado no primeiro capítulo, Majone (*Apud* FOLLESDAL; HIX, 2006, p.7) aponta que o déficit democrático não deve ser confundido com uma crise de credibilidade, pois não sealaria na existência de déficit democrático se não houvesse um problema de credibilidade das instituições europeias. Assim, para resolver essa percepção equivocada de que existiria um déficit democrático, dever-se-ia tentar retomar a credibilidade, com maior transparência no processo e maior tecnicismo por parte dos burocratas.

Por seu turno, Ventura (2003) assevera que o déficit democrático tem origem na falta de transparência do processo decisório, o que acarreta uma baixa participação popular na formulação de políticas públicas regionais, gerando um descontentamento com os resultados da integração. Analisaremos nesta seção, a questão da crise de credibilidade das instituições internacionais com o objetivo de verificar a viabilidade dessa hipótese.

Na contemporaneidade, a falta de credibilidade das instituições internacionais deriva principalmente da sua incapacidade de responder rápida e adequadamente aos anseios dos cidadãos e também do fato de suas estruturas não refletirem a atual balança de poder internacional. Um exemplo dessa disparidade são organismos cujas estruturas foram desenhadas ao final da Segunda Guerra Mundial, as quais não guardam proporção com o atual quadro

internacional, no qual os países emergentes vêm assumindo um papel de maior destaque, diante da diminuição do poder dos Estados tradicionalmente hegemônicos.

Essa dificuldade em adaptar-se a mudanças externas faz com que organismos internacionais fracassem na execução de suas atividades. Nesse sentido, a questão da crise de credibilidade está diretamente associada ao desenho institucional dos organismos.

Stone (2009) analisa o fracasso das instituições internacionais na realização de seus objetivos, o que tem levado a uma insatisfação da sociedade em relação aos resultados de sua atuação. O autor aponta a questão da escolha do modelo institucional como sendo um dos fatores desse fracasso e assevera que “quando os burocratas internacionais são fracos, argumentos dependentes de critérios preestabelecidos geralmente emergem, não obstante, naqueles em que o desenho prévio das instituições têm um importante papel em moldar as decisões subsequentes”² (STONE, 2009, p.32). Nesse sentido, o autor tenta explicar a proeminência das instituições internacionais a partir de cinco problemas que impedem a sociedade internacional de alcançar seus objetivos: os bens públicos, a delegação, o desenho institucional, a barganha e o controle da agenda (STONE, 2009, p.32).

A subprovisão de bens públicos seria o primeiro problema que explicaria essa insatisfação. Para Stone (2009, p.33) “a governança internacional tem características de um bem público. Apesar de serem excludentes algumas vezes, os benefícios da cooperação internacional são geralmente não excludentes, de forma que os países que desfrutam da cooperação internacional nunca internalizam por completo seus benefícios sociais”³. Assim, de acordo com algumas vertentes das Relações Internacionais, o poder seria um bem escasso

² “When international bureaucrats are weak, path-dependent arguments often arise nevertheless, in which the design of earlier institutions plays important role in shaping subsequent decisions.” (STONE, 2009, p.32).

³ “(...) international governance has some of the characteristics of a public good; although sometimes excludable, the benefits of international cooperation are generally non-rival, so that the countries that enjoy international cooperation never fully internalize its social benefits” (STONE, 2009, p.33).

no âmbito internacional, e o Estado hegemônico seria aquele que mais se beneficiaria dos bens públicos, posto que “ele internaliza os benefícios da cooperação suficientemente para estar disposto a pagar os preços” (STONE, 2009, p.33)⁴.

Stone também aponta que, para outros teóricos, os Estados de maior peso (*larger leading states*) seriam capazes de, conjuntamente, mudar essa lógica ao deter a capacidade de dividir os custos – e também os bens públicos – entre seus aliados (STONE, 2009, p.33). Portanto, o modelo de cooperação escolhido variaria de acordo com a capacidade do líder de punir e dos aliados de serem punidos, em troca de receberem seus bens. Os Estados de maior peso preferem regimes discriminatórios ao invés de multilaterais; no entanto, quando a discriminação é inviável, optam por instituições como forma de minimizar as desvantagens do seu poderio (STONE, 2009, p.34).

No que tange à delegação, o segundo problema, Stone (2009, p. 34) afirma existirem dois argumentos que melhor explicam a relutância dos Estados em relação a delegar poderes a agências. O primeiro é que “os Estados relutam em delegar porque eles imaginam que os problemas da agência farão com que as organizações internacionais tornem-se difíceis de se controlar” (STONE, 2009, p.34)⁵, e o segundo é que no caso de os Estados decidirem delegar, “eles o farão de uma maneira que lhes permita manter um controle substancial, de modo que as instituições internacionais não terão autonomia para exercer muita influência pois dependerão do poder e dos interesses dos Estados” (STONE, 2009, p.34)⁶.

Em relação ao primeiro argumento, ele apresenta duas razões para que os líderes (*principals*) não gostem de delegar funções devido ao temor de que eles não possam controlar as políticas institucionais e dos problemas que

⁴ “it alone internalizes enough of benefits of cooperation to be willing to pay the costs” (STONE, 2009, p.33).

⁵ “states are reluctant to delegate because they anticipate that agency problems will make intergovernmental organizations difficult to control” (STONE, 2009, p.34).

⁶ “if states do nevertheless delegate functions to international institutions, they will do so in a way that allows them to retain substantial control, so international institutions will not have autonomy to exercise much influence that is dependent of the power and interests of states” (STONE, 2009, p.34).

podem causar, pois: 1) as agências são formadas por vários líderes com preferências divergentes, o que pode proporcionar certa discricionariedade ao agente internacional, e 2) as políticas implementadas pelas agências podem ser difíceis de serem monitoradas em dois casos: se as preferências dos burocratas internacionais forem desconhecidas ou se o custo for alto quando os burocratas internacionais se evadem das suas obrigações (STONE, 2009, p.35-37). Uma terceira explicação, que o autor considera mais plausível é a de que “as instituições reduzem os custos de transação fazendo determinações autoritárias no tocante a apoio dentro de um acordo” ⁷(STONE, 2009, p.35). Nesse ponto, podemos lembrar que a estrutura do Mercosul depende completamente dos interesses estatais, dada a sua conformação e processo decisório. Este argumento pode ser visto como um dos motivos que levaram o Mercosul ao seu atual molde.

O terceiro problema apontado por Stone (2009, p.41-43) é o desenho institucional propriamente dito. Ele e Gilligan (2009) utilizam a noção de Custos de Transações Econômicas para explicar as escolhas que os Estados fazem ao definirem o desenho institucional de um organismo internacional. Assim, “as instituições existem para reduzir os custos de transação, e a variedade de desenhos institucionais reflete a variedade de falhas de mercado de cunho político às quais elas se destinam” (STONE, 2009, p.41)⁸.

Em sua análise, Gilligan (2009, p. 50-55) faz um contraponto entre a Teoria da Cooperação Descentralizada e a Teoria dos Custos de Transações Econômicas, afirmando que a primeira tem sua base fortemente fixada na teoria dos jogos, de forma que a não-cooperação mútua seria a única forma de equilíbrio (GILLIGAN, 2009, p. 54)⁹. Portanto, ele afirma que ela não responde à questão do papel das instituições e de seus efeitos e opta pela segunda, que teria maior poder explicativo sobre a matéria.

⁷ “institutions reduce transaction costs by making authoritative determinations about what counts as defection from an agreement” (STONE, 2009, p.35).

⁸ “institutions exist to reduce transaction costs, and the variety of institutional designs reflects the variety of political market failures that they are intended to address” (STONE, 2009, p.41).

⁹ “relies heavily on game theory, typically characterizing an international cooperation problem as prisoner’s dilemma where Pareto-inefficient mutual noncooperation is the single-shot equilibrium” (GILLIGAN, 2009, p. 54)

Utilizando a teoria dos custos de transações econômicas, o autor afirma que dois conceitos são essenciais para a compreensão do tema: instituição e transação. Ele define instituição como sendo um acordo a respeito de como as transações devem ser regidas e, se seguida, define transação como acordos que visam a mudança de políticas¹⁰. (GILLIGAN, 2009, p. 59). Assim, ele assevera que:

Transações internacionais cooperativas que têm altos custos relativos de transação, se realizadas, devem ser feitas no âmbito de instituições internacionais. Essas instituições devem ser negociadas, é claro, e só serão observadas se os custos relativos de transação de criá-las forem amortizados ao longo do período de vida útil do regime e se forem suficientemente pequenos¹¹ (GILLIGAN, 2009, p. 55).

Nesse sentido, os custos de se criar uma instituição devem ser menores do que os ganhos esperados com as negociações que ocorrerão em seu âmbito. Assim, o desenho institucional deve ser realizado de forma a reduzir esses custos e maximizar os ganhos, levando-se também em conta o que foi visto anteriormente: o medo dos líderes de que as instituições tomem uma vida própria. Stone afirma que “designers se instituições raramente são imparciais”¹² (STONE, 2009, p.41), posto que os Estados, ao desenharem um modelo institucional, levam em consideração os custos e os benefícios de cada desenho, e tentam defini-lo de acordo com o modelo que lhe traga um melhor retorno.

No entanto, o designer deve observar alguns parâmetros. Dentre eles, está um que Stone (2009, p.42) levanta: “instituições eficazes dependem da participação voluntária, então elas devem ser, pelo menos, minimamente legítimas, e essa necessidade de legitimidade pode acabar sendo uma restrição

¹⁰ An *institution* in the transaction costs framework is an agreement about how to *govern* transactions. Transactions are agreements to change policies, and institutions are agreements about how to govern transactions” (GILLIGAN, 2009, p. 59).

¹¹ “International cooperative transactions with high relative transaction costs, if they are undertaken at all, should place within international institutions. These institutions themselves must be negotiated, of course, and so will only observe such institutions if the relative transaction costs of creating them, amortized over the expected lifetime of the regime, are also sufficiently small” (GILLIGAN, 2009, p. 55).

¹² “institutional designers are rarely impartial” (STONE, 2009, p.41).

da sua eficácia”¹³. Aqui, podemos retomar a questão do Mercosul que, criado como um bloco de estrutura eminentemente executiva precisou evoluir para um modelo minimamente legítimo, com a criação de órgãos parlamentares e de participação social. A partir dessa abertura, o bloco obteve o necessário para que os atores o vissem como legítimo. No entanto, ela causa certa ineficiência do ponto de vista dos designers pois, com a participação de outros atores, para verem seus objetivos implementados, eles deverão participar de um processo de barganha, o que diminui a eficiência do modelo, mas por outro lado garante a participação voluntária e, portanto, a existência do organismo institucional.

A barganha é o quarto problema apresentado por Stone (2009, p.43-45), pois ela seria responsável pelos altos custos de criar e reformar as instituições internacionais. Ao mesmo tempo em que a barganha seria o caminho para uma cooperação bem-sucedida, afirma o autor, ela é o que faz com que seja custoso. A capacidade dos jogadores de aguardar pacientemente faz com que eles demorem mais a abrir concessões, tornando o processo de barganha cada vez mais caro (STONE, 2009, p.44).

A barganha é inerente ao Mercosul, dada a adoção do consenso no âmbito do Executivo para a adoção de decisões. Nesse sistema, os membros menores (Paraguai e Uruguai) detêm o mesmo poder de veto dos maiores (Argentina e Brasil), fazendo com que seu menor peso político-econômico relativo tenha menor relevância, de forma que eles possam negociar questões que os beneficiem em troca da aprovação de propostas de interesse argentino e brasileiro.

Não obstante ao seu lado positivo, a barganha encarece a cooperação. Um exemplo disso é a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e a adoção de um “acordo político” (que será visto mais adiante), devido a pressões paraguaias e uruguaias nas negociações em torno do Parlamento do Mercosul. No que tange à barganha entre o Executivo e o

¹³ effective institutions depend on voluntary participation, so they must be at least minimally legitimate, and this need for legitimacy can itself be a constraint on effectiveness” (STONE, 2009, p.42).

Legislativo do bloco, temos um problema de assimetria, já que o órgão parlamentar regional não detém poderes de controle sobre o outro. Não obstante, os Legislativos nacionais detém a capacidade de veto das normas emanadas do Mercosul, o que pode ser utilizado como poder de barganha em um sistema de pesos e contra pesos.

O quinto e último problema apontado por Stone (2009, p. 45-47) é o controle da agenda. Segundo o autor, as regras de votação privilegiam o *status quo* na medida em que aqueles já inseridos no processo têm privilégios em relação aos que estão de fora e que desejam entrar. Assim, os membros que já faziam parte do organismo são mais cooperativos do que os que recém ingressaram, e, esses últimos, com o passar do tempo, passarão a cooperar mais, de forma a também ajudar a manter o *status quo*. Ademais, ele assevera que “todas as regras de votação privilegiam o *status quo*, e muitas instituições internacionais se utilizam de regras de supermaiorias para fazer com que seja muito difícil mudá-lo”¹⁴ (STONE, 2009, p. 45). A adoção do consenso como maioria necessária à aprovação de normas do Mercosul, como apontado acima, é uma regra que confirma essa constatação do autor.

Assim, pode-se dizer que de acordo com a análise de Stone (2009), o problema da falta de credibilidade dos organismos internacionais está diretamente ligado ao modelo de adoção de decisões (regras de votação, transações) e ao desenho institucional. O Mercosul não escapa a essa regra, sofrendo também de falta de credibilidade por parte da sociedade civil e até mesmo de instâncias governamentais. Não obstante, devemos ressaltar novamente que crise de credibilidade não se confunde com déficit democrático. Apesar de os motivos que levam a essa crise estarem intimamente ligados ao desenho institucional – escolhido pelos Estados para maximizar seu bem-estar,

¹⁴ International institutions evolve through a political process that privileges insiders, who are then able to impose many of their preferences on countries that join subsequently. All voting rules privilege the status quo, and many international institutions use supermajority rules that make the status quo very hard to change. In some cases, this may be good for international cooperation. In general, however, the privileged status of insiders is a significant impediment to deals that would deepen international cooperation. (STONE, 2009, p. 45)

reduzindo seus custos de transação –, é ele que gera o déficit democrático, e não a crise em si.

2 DESENHO INSTITUCIONAL E ESCOLHA RACIONAL

Retomando a afirmativa de Stone (2009) de que o objetivo das instituições é reduzir os custos de transação, e que, portanto, os Estados agem racionalmente ao estabelecerem o desenho institucional, nos cabe analisar a opção dos Estados por um modelo de integração regional em detrimento de outro.

Tanto os autores construtivistas, quanto os realistas e os neorealistas afirmam que os Estados agem com base nos seus interesses individuais ao buscarem estabelecer um modelo de organização internacional que os beneficiem. Nogueira e Messari (2005, p.77) afirmam – sobre David Mitrany, adepto do Institucionalismo Neoliberal –, que “sua confiança quanto ao progresso das relações internacionais se baseia no pressuposto utilitarista de que os indivíduos buscam sempre maximizar benefícios materiais em busca da felicidade”. Essa maximização de benefícios em um organismo de integração pode ser compreendida com a concessão de menor parcela de soberania em troca de um maior retorno político e econômico. Para alcançar esse ideal, os Estados negociam o desenho estrutural a partir dos seus objetivos individuais, tentando obter o melhor retorno possível a partir dele. Assim, o desenho institucional – estabelecido para maximizar o bem estar – passa a exercer influência sobre o padrão das negociações que ocorrem em seu âmbito.

De acordo com Mitchell (2009, p. 66):

Identificar a influência das instituições internacionais exige levar em conta a forma como o problema da estrutura influencia o desenho institucional. Três questões são fundamentais ao se analisar as relações entre instituições internacionais, interesses do Estado, e comportamentos do Estado. Primeiro, os Estados agem para alcançar seus objetivos; em segundo lugar, os Estados utilizam as instituições internacionais para fazer avançar os seus objetivos e desenham instituições de acordo com eles; e, terceiro, Estados “lutam sobre o desenho institucional, pois ele afeta os resultados”. Se os Estados se comportam de

maneira que reflete seus objetivos e interesses, mas também se esforçam para projetar instituições internacionais que reflitam esses objetivos e interesses, como é possível afirmar que essas instituições “afetem os resultados”, no sentido de fazer com que os Estados se comportem de maneira diferente da que agiriam de outra forma? Para que esse argumento faça sentido, é necessário simultaneamente aceitar (e existe uma lógica em aceitar) que os objetivos e interesses que os Estados identificam nas instituições internacionais diferem dos objetivos e interesses que orientam o seu comportamento¹⁵.

Assim sendo, há autores que afirmam que “podem-se identificar, de acordo com métodos científicos, comportamentos racionais no âmbito da política internacional como aqueles que privilegiam estratégias que aumentam o bem-estar a um custo menor” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 77). Nesse sentido, a opção pela estrutura institucional de um organismo de integração seria dada conforme os interesses racionais dos Estados envolvidos no processo, mas também seria determinada pelo jogo de poder envolvido nessas negociações.

Drummond (2011, p. 278) e Smith (2010, p. 29) utilizam os conceitos de *high politics* e *low politics* de Stanley Hoffman para explicar porque a integração em algumas áreas se dá de uma forma ou de outra. De acordo com os autores, utiliza-se a forma supranacional para áreas mais técnicas (*low politics*) e a intergovernamental para as “esferas onde possam estar em jogo temas percebidos como do mais alto interesse nacional (*high politics*)”. (DRUMMOND, 2011, p. 278), ou seja, de caráter mais político. Esses dois conceitos, no entanto, não são claramente distinguíveis, pois, como aponta Carol Webb (*Apud* SMITH, 2010, p. 29), estão mais relacionados ao comportamento e à percepção dos Estados do que propriamente às suas áreas de atuação. Nesse jogo, além das

¹⁵ “Identifying the influence of international institutions requires taking into account how problem structure influences institutional design. Three claims are central to the relationships among international institutions, state interests, and state behaviors. First, states act to further their goals; second, states use international institutions to advance those goals and “design institutions accordingly”; and third, states “fight over institutional design because it affects outcomes”. Yet if states behave in ways that reflect their goals and interests but also push for designs of international institutions that reflect those goals and interests, how can those institutions be said to “affect outcomes” in the sense of causing states to behave differently than they would have otherwise? Making sense of claims simultaneously requires us to assume (and have a logic for assuming) that the goals and interests that states codify in international institutions differ from the goals and interests that drive their behavior” (MITCHELL, 2009, p. 66).

áreas a serem negociadas, a sensibilidade e a vulnerabilidade dos atores envolvidos influenciam no resultado.

Esses conceitos são apresentados por Keohane e Nye Jr. (1997, p. 10-11) que os trabalham no âmbito da interdependência complexa. A sensibilidade se relaciona com a capacidade de resposta de um ator diante de uma estrutura de políticas, e pode ter um caráter social, político ou econômico. Já a vulnerabilidade se refere à relativa gama de alternativas e de custos da qual os atores dispõem. Os autores os definem como:

Em termos do custo de dependência, sensibilidade significa ser capaz arcar com efeitos caros vindos de fora, antes que políticas possam ser alteradas para mudar a situação. Vulnerabilidade pode ser definida como a capacidade de um ator arcar com custos impostos por eventos externos, após as políticas serem alteradas. Uma vez que é geralmente difícil de mudar as políticas de forma rápida, efeitos imediatos de mudanças externas geralmente refletem na sensibilidade. A vulnerabilidade pode ser medida apenas pela capacidade de arcar com os custos de promover ajustes eficazes em um ambiente modificado ao longo de um período de tempo¹⁶ (KEOHANE; NYE JR. 1997, p, 11).

Assim, a vulnerabilidade seria mais importante para a análise da interdependência, na medida em que ela se foca em quais atores são definidores da cláusula *ceteris paribus* ou que podem definir as regras do jogo¹⁷ (KEOHANE; NYE JR. 1997, p, 13). Então, os atores com menor vulnerabilidade, teriam maior capacidade de definir as regras do jogo, ou seja, a estrutura institucional. Essa estrutura, conforme reiterado ao longo do capítulo, reduz os custos de transação, sendo um incentivo para que os atores participem dela.

Dessa forma, “os governos concordariam em administrar, em conjunto, aspectos de suas funções ‘soberanas’ porque, tecnicamente, o desempenho de

¹⁶ “In terms of the cost of dependence, sensitivity means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor’s liability to suffer costs imposed by external events after policies have been altered. Since it is usually difficult to change policies quickly, immediate effects of external changes generally reflect sensitivity dependence. Vulnerability dependence can be measured only by the costliness of making effective adjustments to a changed environment over a period of time.” (KEOHANE; NYE JR. 1997, p, 11).

¹⁷ “In a sense, it focuses on which actors are ‘the definer’s of the *ceteris paribus* clause’, or can set the rules of the game” (KEOHANE; NYE JR. 1997, p, 13).

uma estrutura supranacional seria mais eficiente”. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 76). Ao decidir criar um organismo de integração econômica, os Estados optam pelo modelo intergovernamental ou pelo supranacional. Aqueles que defenderam (e que ainda defendem) uma estrutura intergovernamental para o Mercosul, afirmam que a progressão para a supranacionalidade geraria uma irreparável perda de autonomia e a concessão de soberania por parte dos Estados para o organismo de integração. Essa afirmativa, como veremos brevemente, não encontra amparo em parcela majoritária da academia. Ela seria um subterfúgio para não se dizer que existe desconfiança em relação à autonomia do organismo ou uma análise equivocada do processo.

Norberto Bobbio (2002, p. 1179) classifica a soberania como sendo “o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”. Em consonância, Vázquez (2001, p. 235) assevera que a soberania pertence somente ao Estado e que não existe a possibilidade de que um organismo internacional a detivesse. Para ele, em última instância, são os Estados que, agindo por meio desse organismo, tomam as decisões¹⁸. Portanto, não é possível que um organismo internacional seja detentor de soberania. É bem verdade que Bobbio (2002, p. 1187) assume que a soberania interna do Estado sofreu limitações com a atuação dos órgãos supranacionais, pois alguns deles são capazes de ditar regras por meio das quais os Estados devem atuar¹⁹, mas não aceita que estes possam ser dotados de soberania.

¹⁸ “jamás un sujeto u órgano supranacional podría ejercerla en nombre de aquéllos, ni siquiera parcialmente. Tan así es ello, que son los propios Estados soberanos quienes, exclusiva y excluyentemente, deciden siempre el efecto último que tienen las decisiones de los órganos supranacionales”. (VÁZQUEZ, 2001, p. 235)

¹⁹ “O movimento por uma colaboração internacional cada vez mais estreita começou a desgastar os poderes tradicionais dos Estados soberanos. O golpe maior veio das chamadas comunidades supranacionais, cujo objetivo é limitar fortemente a soberania interna e externa dos Estados-membros; as autoridades ‘supranacionais’ têm a possibilidade de conseguir que adequadas Cortes de Justiça definam e confirmem a maneira pela qual o direito ‘supranacional’ deve ser aplicado pelos Estados em casos concretos; desapareceu o poder de impor taxas alfandegárias, começa a sofrer limitações o poder de emitir moeda” (BOBBIO, 2002, p.1187).

Há autores que relativizam o conceito clássico de soberania e afirmam que os poderes estatais diminuiriam com a integração, pois sua gerência em assuntos antes de competência unicamente dos Estados geraria uma concorrência entre soberanias (estatal e supraestatal); dentre esses autores estão S. Rocha (2008, p.13) e San Martino (2002, p. 42). Ademais, assinalam que o Estado transferiria parcela de sua soberania aos organismos internacionais (SAN MARTINO, 2002, p.45). Por outro lado, alguns autores reafirmam a indivisibilidade da soberania, não havendo então a possibilidade de sua delegação parcial a um organismo de integração. Para esses autores, o que seria possível é que o organismo detivesse o exercício de alguns poderes soberanos, exercendo-os em concorrência – e por delegação – com o soberano, que teria a capacidade reavê-lo a qualquer momento. Para concluir, citemos Diz (2007, p. 371), para quem essa discussão está superada, pois apesar de ser uma novidade advinda do Direito Comunitário, “a repartição de competências entre os Estados membros e a instituições comunitárias se desenvolve na dimensão de cessões legislativas sob a base de atribuição de competências”²⁰.

É possível afirmar que a justificativa da perda de soberania por parte do Estado não encontra respaldo teórico. Entretanto, do ponto de vista político, abre-se mão do exercício de alguns poderes, em nome de um interesse comum que deve ser gerido pela organização. Cabe verificar se os Estados estão dispostos a permitir que algumas decisões que lhes cabem sejam tomadas por um corpo internacional, formado por sua vontade, mas, somada às de outros Estados, podendo adquirir, assim, uma vontade própria.

Para podermos verificar se no caso do Mercosul houve a intenção dos Estados de manter o controle do processo por meio da atuação do Executivo, para que o organismo não imprimisse uma vontade própria à sua atuação, é necessária uma análise não só dos órgãos, de sua composição e competências,

²⁰ “La potestad dada a una institución extraestatal de crear normas comunitarias, a observar por los Estados miembros, fue, sin duda, la principal y novedosa aportación del derecho comunitario europeo. El reparto de competencias entre los estados miembros y las instituciones comunitarias se desarrolla bajo la dimensión de cesiones legislativas sobre la base de la atribución de competencias que, antes de la institución de la UE, se concentraban en manos exclusivas del Estado, como partes de sus respectivas soberanías” (DIZ, 2007, p. 371).

mas também do processo de negociações e de institucionalização que levou a estrutura do bloco a ter a sua feição atual. Assim, nesta última seção e no terceiro capítulo, nos debruçaremos sobre a análise histórica e empírica das instituições do bloco.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCOSUL

O modelo intergovernamental foi opção de grande parcela dos organismos internacionais de integração da América do Sul (ver DRUMMOND, 2011; DIZ, 2007) – para não dizer a totalidade, já que os demais adotam desde um modelo puro até um modelo misto. Apesar de não se apresentar em sua forma pura em todos os blocos regionais, a escolha da intergovernabilidade aparenta ser resultado de um movimento histórico e da dificuldade dos países de se articularem e de atingirem resultados aceitáveis por todos. Portanto, existe uma tendência (não só na América do Sul, mas também na África) de adotar mecanismos de decisão que utilizam o consenso e a unanimidade como forma de equalizar os interesses dos Estados.

No Mercosul, a intergovernamentabilidade é defendida principalmente pelo Brasil e pela Argentina, que detêm a maior parcela da população, do território e do produto interno bruto do bloco e que, em decorrência do seu peso político e econômico, têm interesse em não comprometer algumas de suas decisões internas e o relacionamento extra-zona por causa de medidas regionais que requereriam cessão de parcelas de soberania em algumas searas. Essa opção é reafirmada por Vigevani:

É importante registrar que a estrutura decisória do Mercosul apóia-se sobre a negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos supranacionais, como no caso europeu. Desde 1986, as motivações brasileiras em defesa do intergovernamentalismo, compartilhadas em boa medida pelos argentinos, apontam para os riscos que uma estrutura supranacional poderia trazer, na medida em que fosse autônoma em relação aos Estados nacionais, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias. (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p.223).

Esse padrão de negociação, baseado em acordos de cooperação ou de cunho intergovernamental (ambos soberanistas em certa medida), tem se reproduzido desde os anos 1980, quando da reaproximação bilateral entre Brasil e Argentina (cf. VARGAS, 1997). No entanto, pode-se constatar uma progressão linear no comprometimento entre os dois países a partir da assinatura de atos bilaterais, como a Declaração de Iguazu (1985); o Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986); o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988); e a Ata de Buenos Aires (1990), que formaram a base sobre a qual se constituiu o Mercosul (ALMEIDA, 2009; RIBEIRO; PINCHEMEL, 2011). Alguns autores (VIGEVANI et alii, 2008; CERVO; BUENO, 2008; BERNAL-MEZA, 2008) apontam uma mudança na característica na integração sul-americana a partir do Tratado de Assunção, com a passagem do desenvolvimentismo (autárquico e voltado para dentro) para o regionalismo aberto.

Não obstante o regionalismo aberto representar uma forma de integração menos introspectiva, os dois principais membros do bloco mantiveram seu posicionamento soberanista ao longo do processo. Vigevani aponta as justificativas para tanto:

O argumento diplomático e dos governos, nas administrações Alfonsín, Sarney, Collor de Mello, Menem, Itamar Franco e Cardoso, foi que a baixa institucionalização e o caráter intergovernamental do processo seriam fatores que garantiriam avanços rápidos, prescindindo de burocracias pesadas. A referência negativa à euro-burocracia de Bruxelas esteve presente. A defesa do princípio da intergovernamentalidade por parte do Brasil, não muito diferente da posição argentina, está ligada à concepção do lugar do Mercosul no conjunto das relações internacionais do país. (VIGEVANI et Alii, 2008, p.6)

As relações históricas entre os dois maiores parceiros do bloco, e também o seu peso individual no comércio com terceiros países, foi determinante na decisão de se adotar um modelo intergovernamental. Entretanto, não se pode deixar de considerar que esse é o modelo que prevalece nos organismos internacionais do continente, onde há preferência pela

cooperação ou pela integração intergovernamental, em detrimento da integração supranacional.

Fazendo-se uma análise dos movimentos de integração e de cooperação que influenciaram a criação do Mercosul e que foram, ao longo do tempo, moldando o caráter de sua estrutura institucional, e levando-se em consideração as iniciativas de integração regional que influenciaram institucionalmente e politicamente os processos do cone sul, percebe-se que todos os antecessores do bloco eram organismos de cooperação ou de integração intergovernamental. Como resultado de processo de formação de blocos regionais, o Mercosul herdou não somente o arcabouço jurídico dos organismos que o antecederam, mas também as experiências políticas que fizeram com que os Estados optassem pelo seu atual modelo (RIBEIRO; PINCHEMEL, 2011).

Com base no histórico da integração sul-americana, nesta seção, faremos uma breve análise do processo de institucionalização do Mercosul, de 1991 até 2011 para somente então, no próximo capítulo, analisar os órgãos do bloco. Essa opção se deu pela constatação de alguns autores de que os estudos acadêmicos geralmente não conjugam a análise institucional ao componente temporal²¹ (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 46).

O Mercosul foi criado em 1991, em um contexto no qual o regionalismo aberto e o livre comércio eram os paradigmas vigentes²². Ao mesmo tempo em que o bloco começava a se institucionalizar, os Estados Unidos negociavam a ALCA, uma iniciativa bastante flexível e que não exigia um maior comprometimento de políticas. Saídos de um contexto de “competição não cooperativa”, as elites dos países sul-americanos perceberam a vantagens que poderiam auferir por meio da cooperação (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA,

²¹ “La mayoría de los análisis del diseño institucional del Mercosur no consideran la variable temporal. Es esta, sin embargo, la que nos permite ver hasta qué punto, a lo largo del tiempo, el diseño institucional va dando forma a toda una cultura organizacional determinada que influye sobre la definición de la agenda de la integración” (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 46)

²² Em entrevista, Paulo Roberto de Almeida afirma que o Acordo de Livre-Comércio entre os Estados Unidos e o Canadá, além de outras iniciativas da época, influenciaram a Argentina e o Brasil a adotar um modelo de integração menos rígido e engessado.

2001, p.187). No entanto, devido ao momento histórico e às iniciativas frustradas de conformação de blocos mais ambiciosos – ALALC e ALADI – os países do Mercosul optaram por um começo mais modesto e de estrutura simples. Ademais, devido às instabilidades macroeconômicas que vinham dos anos anteriores, a adoção de uma estrutura menos complexa e a ausência de órgãos supranacionais, dava aos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia, maior autonomia na condução do processo²³.

Nas negociações do Tratado de Assunção (TA) não houve participação dos Parlamentos nacionais nem da sociedade civil no processo, mas sim das chancelarias. No caso argentino, o Ministério de Economia teve um papel mais atuante, devido ao momento de liberalização econômica que o país vivenciava, em busca das correções dos problemas vividos nos anos 1980²⁴ (Cf. RIBEIRO, PINCHEMEL, 2011; VARGAS, 1997; ALMEIDA, 1999). Essa ausência de representatividade democrática no processo de formação do Mercosul é destacada por alguns autores:

Desde o início do processo de integração, os parlamentares não se mobilizaram para participar efetivamente do movimento em curso. Isso pode ser explicado por duas razões principais: a) não estava claro ainda como essa cooperação seria realizada, b) o processo de democratização nacional em curso na Argentina e no Brasil deu origem a demandas que mobilizavam amplamente partidos, parlamentares e políticos. A preocupação com a agenda interna implicou em falta de atenção da sociedade e de seus representantes na questão da organização institucional do processo de integração, dando relativa autonomia aos negociadores brasileiros e argentinos para direcionar as negociações e o processo de acordo com suas próprias concepções. (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p.196)

Uma vez concluído pelas Partes em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção estabeleceu prazo para a implementação da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos e para a criação de uma tarifa externa comum. Ademais, criou dois órgãos, que se encarregariam da tarefa de institucionalizar e cumprir os objetivos listados no TA: Conselho do Mercado Comum (CMC) e

²³ Informação contida na entrevista com Paulo Roberto de Almeida, diplomata de carreira.

²⁴ Informação contida na entrevista com Paulo Roberto de Almeida, diplomata de carreira.

Grupo Mercado Comum (GMC). O primeiro era composto pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos Estados Partes, o segundo era coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos quatro países.

As decisões eram centralizadas nos Ministérios de Economia e de Relações Exteriores, pois esses eram os responsáveis pela criação do Mercosul e não havia à época o entendimento de que outros atores deveriam participar do processo ou que instituições autônomas deveriam ser criadas para conduzi-lo. Brasil e Argentina saíam de uma crise econômica que perdurou ao longo dos anos 1980, ambos tentavam superá-la e, a coordenação de políticas macroeconômicas seria mais fácil sem o envolvimento de atores externos a esse processo²⁵.

No instrumento constitutivo do Mercosul, estava prevista uma fase de transição que iria de março de 1991 a 31 de dezembro de 1994. O TA definiu, no seu artigo 18, que antes desse prazo “os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões”. Durante esses três primeiros anos, negociou-se a estrutura institucional do Mercosul e as competências que lhe seriam dadas. Ao final do período, foi aprovado o Protocolo de Ouro Preto (POP), que modificou o disposto no Tratado de Assunção.

O POP deu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional (Cf. REZEK, 2010, p. 280-281) – ou seja, capacidade de contrair por si só direitos e obrigações no âmbito internacional – e criou a Comissão de Comércio (CCM) e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). Ademais, ele revisou as competências dos órgãos criados pelo Tratado de Assunção: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Secretaria Administrativa (SA) e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC).

²⁵ Informação contida na entrevista com Paulo Roberto de Almeida, diplomata de carreira.

Nesse novo arranjo institucional, somente o CMC, o GMC e a CCM eram dotados de poderes decisórios. A CPC e o FCES tinham apenas poderes de proposição, sem nenhum mecanismo de vinculação ou de obrigatoriedade de adoção de suas propostas. Apesar disso, Drummond (2011, p. 276) afirma que a criação do FCES representou uma tentativa de sanar o déficit democrático.

Destaque-se que o POP reafirmou o disposto no Tratado de Assunção de que a tomada de decisões dos órgãos seriam tomadas por consenso com a presença de todos os Estados Partes, e que elas deveriam passar por um processo de internalização, o que reforçou o caráter intergovernamental da integração mercosulina (DRUMMOND, 2011, p.275).

Tendo em vista a Decisão CMC nº 05/91, que afirma em seu preâmbulo que os esforços de integração requerem “o tratamento de assuntos que envolvam, nas áreas de sua competência, as mais altas hierarquias ministeriais ou outras equivalentes dos Estados Partes”, foram criadas Reuniões de Ministros. Nelas, conforme o art. 1º da Decisão, “participarão apenas representantes dos Estados Partes”. No mesmo ano, foram criadas Reuniões de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais; de Educação; de Justiça; e do Trabalho. Nos anos seguintes, as Reuniões de Ministros da Agricultura (1992); da Cultura (1995); da Saúde (1995); do Interior (1996); da Indústria (1997); de Minas e Energia (2000); do Desenvolvimento Social (2000); de Turismo (2003); do Meio Ambiente (2003); e de Ciência, Tecnologia e Inovação (2005) (RIBEIRO, 2010, p. 17). Percebe-se que a estrutura do bloco foi se desenvolvendo de forma a contemplar cada vez mais a participação direta dos entes e agentes estatais no processo de adoção de políticas públicas regionais.

Os resultados de curto e médio prazo da integração foram bastante favoráveis aos membros do bloco, refletindo positivamente nos indicadores econômicos e comerciais (CERVO; BUENO, 2008, p. 484) e no aprofundamento da integração. Ademais, o bloco caminhava gradativamente rumo a uma maior institucionalização, com a criação novas instâncias, subordinadas ao CMC, ao

GMC e às Reuniões de Ministros: Subgrupos de Trabalho²⁶, Reuniões Especializadas²⁷, Foros, Comissões e Grupos *Ad Hoc*. Destaca-se a criação, em 1998, do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), visando à coordenação da agenda política do bloco, diante do número de instâncias criadas até então.

O otimismo com a integração perdurou somente durante os primeiros oito anos, pois, a partir de 1999 houve uma forte contração do comércio intra e extrarregional, quebra na continuidade das políticas macroeconômicas e adoção de políticas protecionistas e anti-integracionistas por parte de alguns membros. Isso se deveu a problemas de ordem econômica, às crescentes divergências entre os sócios e às dificuldades enfrentadas pela recente estrutura institucional do Mercosul de lidar com as controvérsias entre seus membros. Esse processo acabou gerando uma imagem negativa que influenciou diretamente a percepção da sociedade e dos governos sobre a integração (cf. MENEZES, 2008, p. 137; VIGEVANI, 2008, p. 11; ALMEIDA, 2009).

A partir do diagnóstico de alguns dos problemas vivenciados durante esse período (cf. CERVO; BUENO, 2008, p.485-486), em 2002, foi promovida uma revisão Sistema de Solução de Controvérsias, que estava previsto inicialmente no Protocolo de Brasília, com a adoção de um novo tratado: o Protocolo de Olivos. Passou a vigorar um novo Sistema de Solução de Controvérsias, que contou com a criação do Tribunal Permanente de Revisão,

²⁶ Atualmente existem mais de dez Subgrupos de Trabalho, a saber: Comunicações; Aspectos Institucionais; Regulamentos Técnicos; Assuntos Financeiros; Transportes; Meio Ambiente; Indústria; Agricultura; Energia; Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; Saúde; Investimentos; Comércio Eletrônico; e Mineração.

²⁷ Desde 1991, foram criadas as Reuniões Especializadas de Turismo (1991); de Meio Ambiente Turismo (1992); de Ciência e Tecnologia (1992); sobre Cultura (1992); de Comunicação Social (1996); da Mulher (1998); de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes de Drogas (1998); sobre Infra-estrutura e Integração (2000); de Municípios e Intendências do MERCOSUL (2000); de Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL (2000); de Cooperativas (2001); de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais (2003); sobre Agricultura Familiar (2004); Defensores Públicos Oficiais (2004); de Organismos Governamentais de Controle Interno (2004); de Ministérios Públicos (2005); da Juventude (2006); de Entidades Governamentais para Nacionais Residentes no Exterior (2007); de Redução de Riscos de Desastres Sócionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária (2009); e de Estatísticas (2010).

composto por juristas indicados a partir de listas formuladas pelos Estados Partes, ao qual caberia dirimir as contendas entre os membros.

Apesar da crise vivenciada pelos países da América do Sul, a partir de 2003, a região passou progressivamente a ser prioridade na pauta de negociações – especialmente dos governos brasileiro e argentino (CERVO, 2008, p. 203; BERNAL-MEZA, 2008). Estes dois últimos passaram a encaminhar a política regional de forma a reformar a estrutura já existente, para abarcar temas de cunho social. Nesse contexto, os presidentes Lula e Kirchner firmaram o Consenso de Buenos Aires, que marcou o “relançamento do Mercosul”.

A Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) foi criada já em outubro de 2003, com o objetivo de ser um órgão de caráter permanente e independente (DRUMMOND, 2011, p. 286) que trabalharia em conjunto com a Secretaria do Mercosul na apresentação de projetos e na aprovação de alguns assuntos de cunho administrativo interno. Seu papel seria dar certa continuidade às ações empreendidas no bloco. Cabe ressaltar que até então não havia na estrutura do bloco nenhum órgão que fosse desvinculado dos governos dos Estados Partes.

Diante de demandas do Paraguai e do Uruguai, foi criado em 2004 o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que financia projetos de infraestrutura e diminuição de assimetrias nos países do bloco. No mesmo ano, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em uma tentativa de democratização do processo decisório, de mitigação do déficit democrático no bloco e de ampliação dos espaços de participação da sociedade civil (cf. MARTINS, 2008; RIBEIRO, 2008; DRUMMOND, 2010; RAEL, 2010; PIETRAFASA, 2011). Não obstante, os trabalhos do Parlasul tiveram início em 2007 e os primeiros parlamentares eleitos tomaram posse em 2008.

Também em 2005, foi lançado o Programa Somos Mercosul, que “corresponde ao atual estágio do bloco, muito mais preocupado com a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas sociais, sempre com a participação da sociedade

civil” (BRASIL, 2007a). Nesse contexto, desde 2006, a Cúpula Social do Mercosul começou a operar em paralelo à Cúpula de Presidentes do Mercosul, que ocorre semestralmente, no país da Presidência Pro Tempore. Esse foro é formado por organizações da sociedade civil, com o objetivo de levar aos órgãos decisórios do bloco as suas demandas.

Em janeiro de 2007, foi criado o Observatório da Democracia no Mercosul (ODM) no âmbito do CMC. Havia o entendimento de que esse órgão poderia fortalecer os objetivos presentes no Protocolo de Ushuaia – sobre compromisso democrático – e que seria importante instrumento para promover o acompanhamento dos processos eleitorais realizados nos Estados Partes. Cabe destacar que no ano de 2008, o Parlamento do Mercosul aprovou a Disposição nº 26/08, que criou um Observatório da Democracia, vinculado estruturalmente ao próprio Parlamento e integrado por parlamentares.

Nos últimos anos, o Mercosul tem passado por um processo de adaptação e transformação institucional. Cabe destacar que por meio da Decisão nº 33/09, o Conselho do Mercado Comum decidiu “acelerar os esforços de adequação da estrutura institucional a fim de, até 31 de dezembro de 2010, alcançar acordo sobre os lineamentos de uma estrutura que permita a melhor projeção do Mercosul”. Com base nessa decisão, o Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UAPS) foram criados em dezembro de 2010, com o objetivo de aproximar a sociedade civil da integração por meio de um contato mais direto e constante.

Essas mudanças na organização institucional ocorreram devido a uma maior pressão por participação dos movimentos sociais nos processos decisórios do bloco. Cabe lembrar que esse fenômeno não se circunscreve unicamente ao Mercosul, pois, segundo Stone (1999), as organizações internacionais de um modo geral têm sofrido com a insatisfação e a impopularidade de seus mandatos, o que tem levado a opinião pública a demandar por mudanças estruturais, tendo como resultado que “instituições internacionais de todo o mundo estão engajando esforços em reformas que estão se desenvolvendo de forma crescente, tornando-se mais transparentes,

publicando mais informações e criando agências independentes de avaliação”²⁸ (STONE, 2009, p. 31-32).

O Mercosul tem se engajado em buscar redesenhar a sua estrutura institucional por meio da criação de novos órgãos. Todos, porém, sem poder decisório. O papel dos órgãos executivos na tomada final de decisões não sofreu alteração, pois os novos órgãos são de natureza propositiva ou técnica. Apesar de terem o poder de influenciar nas decisões, eles não detêm poder de decidir e tampouco de constranger os órgãos decisórios de forma efetiva. Sendo assim, apesar das transformações na disposição dos órgãos na estrutura do bloco, os processos não mudaram.

Diante desse contexto de mudanças estruturais e continuidade de processos, cabe lembrar as palavras de Keohane e Nye Jr (1997, p.10), para quem “o fato de que um grupo de políticas se mantém constante pode refletir a dificuldade de se formularem novas políticas em um curto período de tempo, ou pode refletir um comprometimento a um determinado padrão de regras domésticas e internacionais”²⁹. Retomando a questão da escolha racional para a definição do desenho da instituição, pode-se inferir que há uma “vontade política” de se manter o *status quo*, ou seja, a forma intergovernamental liderada pelo Executivo. Vigevani³⁰ (2001b, p. 223) e Almeida³¹ (1999) apontam que essa vontade origina-se primordialmente do Brasil e da Argentina.

²⁸ “As a result of this pressure, international institutions across the board are engaged in efforts at reform, and they are evolving at an ever increasing rate, becoming more transparent, publishing more data, and creating independent evaluation agencies” (STONE, 2009, p. 31-32).

²⁹ “The fact that a set of policies remains constant may reflect the difficulty in formulating new policies within a short time, or it may reflect a commitment to a certain pattern of domestic and international rules”. (KEOHANE; NYE JR, 1997, p.10).

³⁰ “A perspectiva do Brasil, razoavelmente homogênea entre os formuladores de política externa, ao menos por ora, é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental. Um elemento constitutivo fundamental das atuais posições do governo brasileiro: é que não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, devem permanecer os atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços que favorecem em termos relativos e/ou absolutos os interesses nacionais. Resulta dessa percepção o formato administrativo defendido e aplicado pelo Brasil no processo de integração regional”. (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001b, p.223)

³¹ “No que se refere à questão do aprofundamento interno, político e institucional do Mercosul, eventualmente inclusive no terreno militar, não se pode deixar de sublinhar, uma vez mais, as

Conforme pudemos constatar neste capítulo, os Estados relutam em delegar poderes autônomos aos organismos internacionais por temerem que eles imprimam às suas decisões uma vontade própria, distinta dos interesses dos Estados. Portanto, quando delegam, buscam fazê-lo de forma a manter sobre as instituições o controle dos atos decisórios. Para que isso ocorra, o desenho institucional deve adequar-se a esses interesses. A noção de custos de transações econômicas agrega ao processo a questão da economicidade. O designer deve levar em consideração a maximização dos ganhos, porém deve compreender que os custos da barganha e da criação de instâncias legitimadoras devem ser contabilizados de forma a permitir que o desenho proporcione o melhor retorno possível.

A crise de credibilidade das organizações internacionais está diretamente ligada ao desenho institucional que lhe foi atribuído. Apesar de não se confundir com déficit democrático, ela gera uma percepção negativa na sociedade civil, que acaba não buscando a participação no seu âmbito por não sentir-se representada naquele organismo. A proteção da soberania, subterfúgio geralmente utilizado para justificar a ausência de instâncias participativas ou representativas, não pode ser invocada pelos Estados, pois, como vimos, ela não é passível de subtração. A justificativa para as lacunas de legitimação no processo de formulação de políticas públicas no Mercosul seria, por conseguinte, a vontade dos Estados de se manterem na condução do processo integracionista.

dificuldades inerentes — e as demandas inevitáveis, pelos protagonistas já identificados — vinculadas ao problema da supranacionalidade, constantemente agitado, como uma espécie de “espantinho acadêmico”, sobre a mesa de trabalho de “mercocratas insensíveis”. Não se poderia excluir, a esse respeito, a evolução progressiva do atual principal opositor a qualquer “renúncia de soberania” no âmbito do Mercosul, o Brasil, em direção de uma posição mais próxima, intelectualmente falando, dos demais países-membros — seja os declaradamente “supranacionais”, como Uruguai e Paraguai, seja a Argentina moderada, isto é, em favor de uma combinação de instituições intergovernamentais e comunitárias —, muito embora tal questão esteja em conexão direta com a definição de um outro tipo, ponderado, de sistema decisório interno à união aduaneira.” (ALMEIDA, 1999) “Diversos juristas e estudiosos do Mercosul têm avançado a idéia de que caberia impulsionar, através da “vontade política”, a implementação gradual de um modelo supranacional, indicando o Brasil como o grande responsável pela preservação do caráter intergovernamental da estrutura orgânica mercosuliana pós-Ouro Preto. (ALMEIDA, 1999)

Realizando uma remissão histórica, foi possível perceber que o Executivo esteve presente e forma hegemônica desde o início das negociações bilaterais entre Brasil e Argentina, cabendo à Comissão Parlamentar Conjunta um eventual papel consultivo ou propositivo. Após a criação do Mercosul, esse papel atribuído à CPC não se modificou. O Parlasul, seu sucessor, apesar de dotado de maior legitimidade, manteve-se em segundo plano, se comparado ao Executivo. Não obstante, várias instâncias de participação popular foram criadas ao longo dos vinte anos de existência do bloco. Caberá ao próximo capítulo uma análise mais aprofundada dos órgãos Executivos e Legislativos, para averiguarmos se Executivo segue tendo o controle do poder decisório do bloco.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

A estrutura institucional do Mercosul foi definida inicialmente pelo Tratado de Assunção e timidamente ampliada pelo Protocolo de Ouro Preto. Outras normas regionais dispõem igualmente sobre a organização dos órgãos mercosulinos, dentre elas o Protocolo de Olivos e o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Decisões do Conselho do Mercado Comum e Resoluções do Grupo Mercado Comum também dispõem sobre sua estrutura institucional.

Ao contrário do que se poderia pensar, a organização do bloco não se assemelha a uma tripartição clássica da tradição de Montesquieu. Dadas as características de seus órgãos, eles não podem ser perfeitamente enquadrados entre Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, chamamos de órgãos executivos aqueles cujas competências contemplam a execução das normativas do bloco, ainda que muitos deles também sejam os responsáveis por sua formulação e aprovação.

Os órgãos do Mercosul podem ser classificados de acordo com diversos critérios. Selecionamos aqui os critérios de três autores, representantes da academia argentina, brasileira e paraguaia, respectivamente. Dreyzin (2005, p.647) os organiza de acordo com critérios de qualidade e de aptidão. Os critérios de qualidade se dividem em: órgãos principais, dependentes ou auxiliares; e os de aptidão, em órgãos com capacidade decisória, consultiva ou técnica. Ventura (2003, p. 85-97 e 111-126) separa os órgãos do Mercosul entre deliberativos, consultivos ou administrativos e também faz uma distinção a partir das funções por eles exercidas, distinguindo-os entre aqueles que detêm função normativa, executiva, de controle e internacional. E, por seu turno,

Labrano (1998, p. 125-127) separa órgãos intergovernamentais ou interestatais dos órgãos supranacionais ou supraestatais. Este último é composto por órgãos que detêm autonomia executiva, legislativa, decisória ou financeira. Já os órgãos intergovernamentais caracterizam-se por ter poderes limitados, faculdades limitadas ou pelos Estados deterem de poder de veto de suas decisões.

Utilizaremos essas definições para criar outras categorias diferenciais para os órgãos do Mercosul, de forma a facilitar a compreensão do processo de tomada de decisões e de participação da sociedade civil. Dividiremos esses órgãos em cinco níveis, de forma piramidal, sendo que, no topo, estão os tomadores de decisão e na base estão os órgãos técnicos e consultivos.

Dreyzin (1997, p. 61) também afirma que o Mercosul pode ser definido como uma “organização intergovernamental do tipo tradicional” (DREYZIN, 1997, p. 61), uma vez que a tomada de decisão no âmbito de seus órgãos Executivos é realizada por meio de consenso e a sua composição é majoritariamente de representantes dos governos dos Estados Partes. Ventura (2003, p. 101) credita os problemas do Mercosul ao modelo intergovernamental. Muitos autores apontam que a progressão para um sistema supranacional dotado de um sistema de controles seria uma solução para o déficit democrático. Dentre eles destacam-se Geneyro e Mustapic (2000, p. 91) e Gonzalez (2000, p. 140). Nesse ponto, concordamos com os acadêmicos supramencionados e demonstraremos que o Mercosul carece de um sistema de controles. Ademais, apresentaremos as grandes lacunas democráticas que não podem ser percebidas a partir de uma análise estática dos órgãos do bloco, mas, sim, a partir da interação entre eles.

1 O PODER EXECUTIVO

Na estrutura do Mercosul, o que se poderia denominar de “Poder Executivo” são os órgãos formados por membros dos Poderes Executivos dos Estados Partes do bloco e aqueles a eles subordinados. Sua preponderância dentro do bloco destaca-se tanto pela quantidade de órgãos quanto pelas

competências que eles possuem. Para fins desta obra, organizaremos esses órgãos de forma piramidal em cinco seguimentos: no topo, está o órgão decisório; em seguida, o órgão executivo; e, depois, os três níveis de órgãos técnicos e consultivos. O processo legislativo do Mercosul pode começar pela base da estrutura piramidal acima descrita, pelo centro em direção ao topo ou até mesmo por Decisões formuladas apenas pelo cume.



O órgão decisório máximo é o Conselho do Mercado Comum, é ele que aprova as políticas do bloco. Trata-se do órgão máximo da estrutura institucional do Mercosul, composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Partes, titular da personalidade jurídica do Mercosul, responsável por criar, modificar ou suprimir órgãos na estrutura do Mercosul. É ainda capaz de adotar decisões em matérias financeiras e orçamentárias. Ele é o responsável pela condução dos assuntos políticos do bloco (*high politics*).

Os órgãos executivos e decisórios do bloco são o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul. O GMC é integrado por quatro membros titulares e quatro membros que obedecem ao critério de alternância por Estado Parte, sendo que estes devem ser representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia (ou seus equivalentes) ou do Banco

Central. O GMC é responsável por apresentar projetos de Decisão ao CMC e pela tomada de providências necessárias ao cumprimento das Decisões que vierem a ser adotadas pelo órgão decisório. A ele também compete se manifestar a respeito das propostas e recomendações levadas ao seu conhecimento pelos demais órgãos do bloco.

A CCM é composta por Seções Nacionais, coordenadas pelos Ministérios das Relações Exteriores. Compete a ela propor regulamentações nas áreas de sua competência ao GMC, pronunciando-se por meio de Propostas, que não têm caráter obrigatório ou vinculativo; adotar políticas comerciais comuns e responder a consultas realizadas pelos Estados Partes.

Por seu turno, podemos chamar de órgãos técnicos e consultivos de primeiro plano: a Comissão de Representantes Permanentes; o Alto Representante-Geral; o Foro de Consulta e Concertação Política; o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito; e as Reuniões de Ministros. Nestes órgãos têm assento altos funcionários dos Estados Partes do Mercosul ou autoridades designadas pelos Estados Partes para cumprir determinado mandato. Cabe a eles apresentar propostas ao Conselho do Mercado Comum, geralmente por intermédio do Grupo Mercado Comum, sobre os mais diversos temas da integração.

Os órgãos técnicos e consultivos de segundo plano são o Foro Consultivo Econômico-Social; os Subgrupos de Trabalho; as Comissões; as Reuniões Especializadas; a Unidade de Apoio à Participação Social; e o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL. Apesar da diversidade de composição e de competências destes órgãos, os colocamos no mesmo nível da pirâmide por eles serem abertos à sociedade civil, seja por receberem diretamente suas propostas, seja por contarem com organizações sociais em sua composição ou por trabalharem em ações cujo foco é a sociedade civil.

Por fim, na base, estão os órgãos técnicos e consultivos de terceiro plano, ou seja, os Grupos; os Grupos Ad Hoc; os Grupos de Alto Nível; etc., que são

formados por especialistas nas respectivas áreas de competência e aos quais cabe analisar de forma técnica as questões que lhes são submetidas.

Os órgãos de determinado nível subordinam-se aos do nível superior, e assim sucessivamente até chegar ao topo da pirâmide. Por mais estranho que possa parecer aos olhos daqueles que visualizam o organograma do Mercosul no sítio oficial do bloco (ver anexo I) – já que ele passa a imagem de uma estrutura mais equitativa –, a organização institucional se dá, na prática, de forma piramidal. As decisões propriamente ditas estão concentradas em um único órgão (o Conselho do Mercado Comum), que recebe as propostas de todos os demais.

É no âmbito dos órgãos técnico-consultivos de segundo plano que a sociedade civil atua, seja por meio de reuniões com os pontos focais de cada Estado Parte, seja por meio de representação nos próprios órgãos. Não obstante, veremos adiante que apesar de haver esses espaços de vocalização, não há um acompanhamento das proposições que são elevadas aos órgãos superiores na pirâmide, seja por parte desses órgãos ou dos representantes da sociedade civil que apresentaram projetos. Ademais, ao olharmos para o resultado final do processo decisório (as normas aprovadas), percebemos que essas têm um caráter majoritariamente econômico, comercial ou jurídico (Cf. RIBEIRO, 2010), não refletindo as demandas sociais apresentadas na base. Conforme afirma Ventura (2003, p. 598), “os órgãos representativos da população e dos atores sociais no Mercosul ocupam apenas um lugar formal”.

Especificamente no que tange às Reuniões Especializadas, por terem suas áreas de atuação mais delimitadas, menos políticas e mais técnicas (*low politics*) do que as Reuniões de Ministros, apresentam uma maior gama de temas voltados ao aspecto social da integração como é possível constatar a partir da lista que se segue: Turismo; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Cultura; Comunicação Social; Mulher; Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes de Drogas; Infraestrutura e Integração; Municípios e Intendências; Promoção Comercial Conjunta; Cooperativas; Autoridades Cinematográficas e

Audiovisuais; Agricultura Familiar; Defensores Públicos; de Organismos Governamentais de Controle Interno; Ministérios Públicos; Juventude; Entidades Governamentais para Nacionais Residentes no Exterior; Redução de Riscos de Desastres Socionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária; e Estatísticas.

No âmbito das Reuniões Especializadas, funcionários dos Ministérios ou Secretarias de Estado discutem a formulação de políticas públicas, que serão encaminhadas ao Grupo Mercado Comum e, se recomendadas por este, ao Conselho. Aguerre e Arboleya (2009, p. 158-159) chamam a atenção para o fato de que em algumas reuniões a representação do setor público e do setor privado é equitativa, apesar de que nas demais a representação do poder público é preponderante. Aquelas que têm um balanço entre os dois setores, segundo eles, são: Reunião Especializada de Cooperativas; da Mulher; e da Agricultura Familiar.

Para tratar do relacionamento entre a sociedade civil e as Reuniões Especiais, entrevistamos Edélcio Vigna, que participa da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF). Quando perguntado sobre a forma por meio da qual interagem com esse órgão, explicou que os representantes da sociedade civil se reúnem com a seção nacional da REAF, que por sua vez, elevava os pleitos às reuniões conjuntas das sessões nacionais. Quanto ao acompanhamento do processo interno do Mercosul para a implementação das demandas, Vigna afirmou que era realizado por meio dos pontos focais brasileiros, mas que não havia informações concretas do andamento delas nos órgãos dos níveis superiores da pirâmide.

Os Subgrupos de Trabalho são órgãos diretamente subordinados ao Grupo Mercado Comum, que se dividem por assunto ou área de atuação e tratam de temas relacionados à coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais do bloco. Atualmente existem mais do que dez Subgrupos de Trabalho, quais sejam: Comunicações; Aspectos Institucionais; Regulamentos Técnicos; Assuntos Financeiros; Transportes; Meio Ambiente; Indústria; Agricultura;

Energia; Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; Saúde; Investimentos; Comércio Eletrônico; Mineração.

No processo de tomada de decisões no âmbito dos SGTs, há uma tímida participação de representantes do setor privado, no entanto, esta se resume a responder consultas formuladas pelos Estados a determinados segmentos diretamente interessados no tema. Comentando essa questão, Dreyzin (1997, p. 65-66) assevera que: “haber prescindido da representação do setor privado constitui um erro substancial, pois o setor privado é quem verdadeiramente protagoniza o processo no seu desenvolvimento prático”¹.

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), de acordo com o Protocolo de Ouro Preto, é o “órgão de representação dos setores econômicos e sociais”. É composto por Seções Nacionais, as quais detêm autonomia da sua organização e da escolha dos setores econômicos e sociais que a integrarão². Dentre as atribuições mais relevantes do FCES está: ser um espaço para a participação da sociedade no processo de integração; apresentar propostas de políticas públicas econômicas e sociais referentes ao referido processo; dar seguimento às propostas; analisar e avaliar seu impacto; e realizar o acompanhamento da implementação de políticas concernentes à integração.

O FCES, apresenta vários problemas de cunho democrático. O primeiro deles é o critério de seleção dos representantes dos setores sociais que participarão com poder de voz e voto. Não há um sistema de eleição para que os interessados possam escolher aqueles que vocalizarão suas demandas. As Seções Nacionais detêm total autonomia para a escolha dos critérios que levarão à indicação das organizações representativas que participarão das reuniões do Plenário. Ademais, as entidades devem dispor de orçamento próprio para arcar com os gastos de viagens e diárias dos seus representantes. Como não existe um orçamento no bloco para cobrir esses gastos, as entidades

¹ “Haber prescindido de la representación del sector privado en la instancia decisoria constituye un error substancial, pues es el sector privado que verdaderamente protagoniza el proceso en su desenvolvimiento práctico” (DREYZIN, 1997. p. 65-66).

² MERCOSUL. **Resolução GMC nº. 68/96**. Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social. Buenos Aires, 21 de junho de 1996. art. 3º.

que participam são aquelas dotadas de maior poder financeiro, deixando as demais em situação de desigualdade.

Outra questão é a falta de instrumentos de controle ou de pressão por parte do FCES. Apesar de deter poder de consulta, ele não dispõe de mecanismo de prestação de contas sobre o encaminhamento das informações ou propostas por ele apresentadas (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p.51). Ventura (2003, p. 120) afirma que “não há nenhuma garantia de que a proposição ou recomendação será examinada, já que os órgãos dotados de poder decisório não possuem prazo, nem mesmo a obrigação de apreciação do que lhes foi apresentado”. Até o ano de 2005, o FCES havia realizado duas consultas ao GMC, sendo que em nenhuma delas o Grupo manifestou-se a respeito do encaminhamento dado às recomendações do Foro (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p.51), o que demonstra não só o baixo poder de pressão, mas também o descaso dos órgãos superiores com a prestação de contas. Ademais, os trabalhos do FCES são pouco divulgados e não se sabe muito sobre as questões discutidas em seu âmbito. O fato de o FCES não ter um sítio web com os documentos de suas reuniões ou o resultado de sua atuação dificulta o controle e o acompanhamento das suas atividades. Todos esses fatores corroboram para a falta de credibilidade desse órgão:

A experiência do funcionamento do FCES tem sido, em geral, frustrante para seus integrantes. Com pouco poder de incidência nos assuntos regionais e um relativo estancamento do seu funcionamento, o Foro não é visto como uma instância real de participação da sociedade civil³ (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009, p. 157).

Existe uma necessidade de ampliação das competências e da organização interna do órgão para que seja efetuada uma abertura à efetiva participação da sociedade civil, bem como a divulgação do seu trabalho (BASSO; GOBBI ESTRELA, 2003, p. 39-40). Com isso, será possível conferir-lhe um papel mais efetivo no processo de formação de políticas públicas.

³ “La experiencia de funcionamiento del FCES há sido em general frustrante para sus integrantes. Con escaso poder de incidência en los asuntos regionales y un relativo estancamiento em su funcionamiento, el Foro no es visualizado como una instancia real de participación de la sociedad civil” (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009, p. 157)

A Unidade de Apoio à Participação Social é um órgão subordinado ao Alto Representante-Geral do Mercosul (UAPS), ambos criados em dezembro de 2010. A UAPS deveria desempenhar suas atividades por meio de ações coordenadas entre a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social, com o Instituto Social do Mercosul, com a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais e com os pontos focais do Programa “SOMOS MERCOSUL”, entre outros. A UAPS deve também apoiar a organização da Cúpula Social do Mercosul, financiar a participação social e manter um cadastro de organizações e movimentos sociais. Para a consecução de suas atividades, a UAPS contará com um Fundo de Participação Social, a ser regulamentado por decisão do Conselho do Mercado Comum.

Após um ano de sua criação, a Unidade de Apoio à Participação Social ainda não começou a funcionar. Em entrevista com Edélcio Vigna, fomos informados que a sociedade civil tomou ciência da existência de tal órgão, mas não sabe exatamente a forma como ela atuará e, tampouco, como será feita a ponte entre ela, esse órgão e os órgãos decisórios do bloco. Ademais, aguarda-se que todos os Estados Partes internalizem a norma que a criou e depositem seu instrumento junto à Secretaria do Mercosul, o que está postergando por tempo indefinido o seu funcionamento.

O Programa Somos Mercosul teve início no ano de 2005, por iniciativa da Presidência da República Oriental do Uruguai e pelo seu Ministério de Relações Exteriores (CEFIR, 2011)⁴. Trata-se de um instrumento de participação da sociedade civil, que atua por meio de reuniões e eventos. Seu objetivo é “articular a agenda dos governos e da sociedade civil com o propósito de resgatar a dimensão social, política e cultural do Mercosul” (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009, p. 169-170) por meio de pontos focais sediados nos Estados Partes. O Programa é responsável pela Cúpula Social do Mercosul, que ocorre semestralmente, em paralelo à Cúpula de Presidentes do bloco e conta com a presença dos setores sociais dos quatro Estados Partes e dos Estados Associados.

⁴ Mais informações na página oficial do Programa, em: <<http://www.somosmercosur.net>>.

A I Cúpula Social do Mercosul foi realizada em Brasília, em dezembro de 2006, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, por iniciativa de uma parceria entre esta, organizações sociais, o FCES, a CPC e a CRPM (BRASIL, 2007a, p. 12-13). As principais demandas dessa primeira edição foram a “maior participação social, o acesso às informações e a divulgação dos documentos oficiais (desclassificação)” (BRASIL, 2007a, p. 13)⁵. Das demandas listadas, nenhuma foi implementada, pois a UAPS não começou a funcionar, as informações sobre o processo legislativo regional ou sobre as reuniões dos órgãos do bloco seguem sendo inacessíveis, e os documentos oficiais (convocatórias, pautas, atas, encaminhamentos) continuam sem ter divulgação.

Para somar a outras questões deficitárias das cúpulas, Aguerre e Arboleya (2009, p. 174) enumeram os seguintes problemas: podem tornar-se rotineiras; não detém vinculação com o processo decisório do bloco, e não se sabe qual é o compromisso dos governos com suas propostas; são caras e as necessidades de elaboração e preparação superam as possibilidades de seus organizadores. Ademais, reiteram o problema da transparência no processo decisório, afirmando que “ninguém sabe quem está negociando os temas chave do Mercosul de hoje, nem sob a representação de quem, nem quem os controla”⁶.

Aguerre e Arboleya (2009, p. 177-179) apontam algumas estratégias necessárias ao fortalecimento da participação da sociedade civil no Mercosul: a revisão da organização e da periodicidade das cúpulas sociais, priorização de temas comuns de grande apelo político e previamente trabalhados; a concretização do Instituto Social do Mercosul, para a promoção e harmonização de políticas sociais; a revisão do Foro Consultivo Econômico-Social; pensar a necessidade e a possibilidade de extensão do Programa Mercosul Social e

⁵ Optou-se por utilizar a referida publicação do governo brasileiro como fonte, diante da dificuldade de acesso aos documentos finais das cúpulas sociais (aqueles entregues aos Executivos) ou de informações completas sobre as demandas da sociedade civil (que entidade apoiou que causa, em que época, quando o pedido foi encaminhado ao Mercosul, etc.).

⁶ “En esse contexto nadie sabe quiénes están negociando los temas clave del Mercosur de hoy, ni en representación de quienes, ni quién los controla” (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009, p. 174).

Participativo; favorecer o intercâmbio e a cooperação interinstitucional; a criação de mecanismos de financiamento institucionais para assegurar uma participação mais pluralista da sociedade civil; e aproximar o cidadão comum do processo de integração.

Os autores (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009, p. 180) também ressaltam a importância da criação de novos espaços de participação, que tenham um caráter mais holístico; de mecanismos de consulta prévia e acompanhamento de políticas nas diferentes esferas do bloco; e de formas de apoiar a ampliação da capacidade propositiva, de inovação e de articulação da sociedade civil. Caetano, Vázquez e Ventura (2009, p. 48) veem “a questão da prestação de contas como um ponto central da deficiência de regulamentação e procedimentos para consultas. Ou seja, o canal está disponível, mas não sua forma de funcionamento”⁷. Essa prestação de contas relaciona-se, segundo os acadêmicos, com a resposta dos órgãos participativos sobre de que maneira e em que medida os órgãos decisórios adotam as propostas apresentadas por eles.

Como conclusão desta breve análise, pode-se afirmar que, quando olhamos para os resultados finais do processo de formação de políticas públicas no Mercosul, percebemos que os pleitos da sociedade civil, realizados nos órgãos de base não são atendidos. Em adição, constata-se que apesar de os órgãos de base serem abertos à participação social, os órgãos de cúpula, tomadores de decisão, não o são. Na falta de um sistema de controle, não há como demandar deles uma prestação de contas do encaminhamento do que foi apresentado.

2 O PODER LEGISLATIVO

Conforme supramencionado, o Mercosul não pode ter seus órgãos classificados conforme a repartição de poderes de Montesquieu. No entanto,

⁷ “La cuestión de la rendición de cuentas tiene su punto central en la deficiencia de reglamentación y procedimientos para las consultas. Esto quiere decir que el canal es puesto a disposición, pero no su forma de funcionamiento” (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 48).

devido aos objetivos presentes nos documentos do bloco – ou seja, de criação de um órgão parlamentar legiferante – classificamos a Comissão Parlamentar Conjunta (seu embrião) e o Parlamento do Mercosul (órgão que, em tese, receberia a competência de legislar) como órgãos “legislativos” (Cf. RIBEIRO; DIZ, 2011). Cabe elucidar que, na verdade, o Poder Legislativo do Mercosul é exercido pelo Poder Executivo, pois é ele quem, no final das contas, legisla.

Conforme alguns autores apontam (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p.206; ALMEIDA, 2011), a semente da CPC teria sido germinada já em 1988, pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. No âmbito do Mercosul, ela foi formalmente criada pelo art. 24 do Tratado de Assunção, com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum. No entanto, suas competências foram previstas somente três anos depois, no Protocolo de Ouro Preto. Sua principal característica era ser um órgão de representação dos Legislativos dos Estados Partes⁸, o qual era composto por dezesseis membros de cada um dos quatro países que formam o bloco, escolhidos segundo critérios nacionais dentre os parlamentares de cada país⁹. Apesar da nova regulamentação, “O papel da Comissão Parlamentar Conjunta, que funciona desde 1991, de acordo com o Tratado de Assunção, não foi ampliado a partir de 1995, quando passou a constituir-se em órgão da estrutura institucional do Mercosul, ainda que com algumas novas funções” (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p.188).

Este mesmo Protocolo, em seu artigo 25, conferiu à CPC as tarefas de acelerar a internalização das Normas Mercosul nos ordenamentos jurídicos nacionais, por meio de uma ação dentro dos Parlamentos nacionais, e de buscar a harmonização das legislações nacionais com vistas a aperfeiçoar o processo de integração. Suas reuniões ordinárias eram semestrais, e as reuniões extraordinárias podiam ser convocadas mediante as firmas dos quatro Presidentes das Seções Nacionais.

⁸ MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. art. 22.

⁹ MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. art. 23 c/c Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. art. 2º.

Manifestando-se por meio de Recomendações e Ditames direcionadas ao CMC, por intermédio do GMC, a Comissão exercia o papel de interlocutora entre os parlamentos nacionais e os órgãos do Mercosul, uma vez que acompanhava a condução do processo de integração realizando estudos, seminários e audiências, que serviam como substrato para elevar os projetos que seriam apresentados ao Conselho.

Apesar de ser um órgão parlamentar propositor, a CPC não dispunha de nenhum instrumento efetivo de pressão em relação ao Executivo do Mercosul, que não estava obrigado a adotar suas propostas nem tampouco a prestar contas de suas atividades a ela. A força política da CPC dentro do bloco era bastante restrita, ao ponto de não ter logrado, ao longo dos seus quatorze anos de existência, sequer a ampliação das suas próprias competências. Aponta-se que:

(...) Porém, enquanto a retórica da Comissão Parlamentar Conjunta se postulou claramente como partidária do estabelecimento de objetivos bastante vastos e ambiciosos para o Mercosul, sua ação restringiu-se às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório. Acreditamos que esta assincronia entre a ação e o discurso seja um ponto central para a compreensão da participação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001b, p.207)

Somente em 1997, a CPC foi oficialmente encarregada de liderar o processo para a criação do Parlamento do Mercosul, apesar de já haver previsão de um órgão parlamentar representativo desde 1991. Após um longo processo político de negociações a respeito de suas competências e estrutura, a aprovação do Protocolo Constitutivo (PCPM) ocorreu em 08 de dezembro de 2005 (ver RIBEIRO; REIS, 2007).

Após cinco anos da criação do Parlamento do Mercosul, é possível perceber que este padece de alguns problemas que tornam a sua atuação pouco transparente e bastante limitada. São eles: o baixo orçamento; a falta de uma sede física; o número reduzido de funcionários; a falta de concurso público para a contratação desses; a pouca divulgação de suas atividades; a ausência dos

dados a respeito do andamento dos projetos que tramitam em seu âmbito; a super ou sub-representatividade dos cidadãos de alguns países; a ausência de poder de decisão; e a falta de instrumentos de controle das atividades do Executivo.

O orçamento do Parlasul é formulado por ele mesmo e aprovado pelo CMC. Esses recursos são depositados, em conta específica, pelos Estados Partes do bloco, na forma de quotas. Em comparação com o valor recebido anualmente pelos demais órgãos do bloco - pelas competências que ele detém bem como o número de funcionários -, trata-se de um orçamento baixo e insuficiente para dar conta das atividades que desenvolve (vide anexo III).

Consequência do baixo orçamento, os salários pagos aos funcionários são inferiores àqueles da Secretaria do Mercosul, do Fundo de Convergência Estrutural e da Comissão de Representantes Permanentes. Ademais, os funcionários do Parlamento não são escolhidos por meio de concurso público, como nos supracitados órgãos, mas por indicações das Representações Nacionais, o que pode vir a comprometer sua autonomia funcional e o nível de qualificação do corpo de servidores. Existe proposta da Representação Brasileira para que haja seleção por meio de certame internacional, mas ela ainda não foi implementada por encontrar resistências de outras Representações. O motivo de tal resistência é a cultura política e institucional presente nas burocracias de alguns Estados Partes, nos quais parcela significativa do funcionalismo público não é selecionada por meio de concurso de provas e títulos.

Além dos salários mais baixos, a quantidade de funcionários também é um fator que influencia na qualidade dos trabalhos do Parlamento. Com somente vinte e três funcionários¹⁰ para setenta e dois Parlamentares (na fase inicial do Parlamento), não há possibilidade de se desenvolverem de forma adequada atividades como Audiências Públicas e Reuniões, sem prejuízo de outras tarefas técnico-administrativas. Como as reuniões de Comissão são

¹⁰ Dado coletado do sítio oficial do Parlamento do Mercosul <<http://www.parlamentodelmercosur.org>> na parte de estrutura funcional das Secretarias.

realizadas na parte da manhã, e a Sessão Plenária, no período da tarde, os mesmos funcionários que acompanham as comissões temáticas (e que devem elaborar atas, relatórios, e demais documentos após a conclusão das reuniões) são aqueles que assessoram os parlamentares e as respectivas secretarias durante a Plenária. Essa dupla jornada, para não dizer tripla ou quádrupla, interfere na qualidade do trabalho e no atendimento da sociedade civil durante as reuniões em Montevideú.

Outra questão relativa à escassez de recursos do Parlamento é a falta de um local físico fixo para o seu funcionamento¹¹. Entre 2007 e 2011, ele funcionou de forma temporária em três pequenas salas do prédio da Secretaria do Mercosul, em Montevideú. Estava prevista a instalação do Parlasul em um edifício próximo ao da Secretaria, mas por questões de repasse de recursos, durante quatro anos não foi possível prover o Parlamento de uma sede.

Com um reduzido orçamento, poucos funcionários e sem sede, o Parlamento acaba padecendo de outro mal: a falta de transparência de suas atividades. Apesar de ter um sítio web, as informações sobre os projetos apresentados, sua tramitação, calendário de atividades, pauta das reuniões, ata das reuniões, listas de presença dos parlamentares, encaminhamento das decisões ao Executivo, e resultados das petições não são lançadas neste sítio ou, quando o são, é de forma parcial¹². Cabe apontar também que somente as organizações da sociedade civil cadastradas na *mailing list* do Parlasul têm acesso às informações básicas de data de realização de eventos ou publicação de notícias. A falta de acesso à informação também foi mencionada por Edélcio Vigna, em sua entrevista, e por Ana Paula Felipe (apud RAEL, 2010, p. 59-61):

A divulgação das atividades do Parlamento do Mercosul é ainda deficitária, bem deficitária. Nós, porque estamos sempre ali trabalhando junto, temos uma relação mais próxima, e a gente está na lista do mailing deles, e a gente tem o interesse sobre o Parlamento de fato, então a gente

¹¹ Na atualidade, o Parlamento do Mercosul já conta com sede, localizada em Dr. Pablo de Maria 827, Montevideú, República Oriental do Uruguai.

¹² Nos dias atuais, a página do Parlamento (www.parlamentomercosur.org) conta com informações sobre os atos em tramitação no órgão, apesar de não discriminar de forma clara em que parte do processo legislativo se encontram

sempre olha [os e-mails do mailing]. Mas [...] as organizações da sociedade civil, mesmo aquelas que atuam um pouco no Parlamento, [...] não tem domínio do que acontece, muito. [...] Eu acho que a divulgação das audiências públicas, ela melhorou a partir do ano passado [2008], quando eles estruturaram melhor o Parlamento [...]. E agora, toda semana, toda sexta-feira, eles mandam um informativo do que aconteceu e do que vai acontecer. Eu recebo toda sexta-feira. Isso começou mesmo ano passado, em 2008. Antes disso era difícil, a gente sabia porque a gente está com eles, sempre vai às reuniões, etc. (RAEL, 2010, p. 60).

Ambos apontaram que para obter as informações no âmbito do Parlamento do Mercosul é necessário buscá-la a partir de um parlamentar, da Representação Brasileira ou telefonar para Montevideu¹³. Esse foi o mesmo caminho pelo qual as informações constantes nesta obra foram obtidas. Sobre o tema, Rael (2010, p. 69) concluiu que “o acesso à informação sobre o Mercosul, apesar de ser um problema para a maioria da sociedade brasileira, não tem sido um entrave para as ações das organizações consideradas”¹⁴. Entendemos que para uma participação efetiva dos cidadãos, é necessário disponibilizar de forma ampla ferramentas de acesso à informação, com dados atualizados e completos, que possam ser utilizados por todos aqueles que tenham interesse em acompanhar o funcionamento das instituições.

A questão da representatividade foge do aspecto financeiro e adentra no âmago do aspecto político da integração regional. O Protocolo Constitutivo determinou que o Parlamento deveria passar por duas etapas de institucionalização, as quais seriam regidas por distintas regras no que tange à representação democrática.

¹³ Exemplo da falta de disponibilidade de informações é que entre 2010 e 2012, solicitamos à Representação Brasileira os atos aprovados em Plenário, o número de audiências públicas já realizadas e o orçamento do Parlasul, que por sua vez encaminhou a solicitação à Secretaria de Comunicação e Relações Institucionais do Parlamento do Mercosul. No entanto, não chegamos a receber nenhuma resposta dos responsáveis pelos dados em Montevideu.

¹⁴ Ou seja, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul – CCSCS, o Instituto de Estudos Socioeconômicos, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), a Comunidade Bahá'í do Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A primeira etapa estaria compreendida entre 31 de dezembro de 2006 e 31 de dezembro de 2010. Nela, setenta e dois parlamentares do Mercosul estariam divididos em quatro Representações Nacionais, cada uma composta pelo número paritário de dezoito titulares e igual número de suplentes, eleitos indiretamente – ou seja, indicados conforme critérios estabelecidos por cada legislativo nacional. Apesar do disposto no PCPM, o Paraguai, unilateralmente, elegeu dezoito parlamentares nas eleições nacionais de 2008¹⁵, permanecendo até o ano de 2012, os primeiros e únicos parlamentares do Mercosul com dedicação exclusiva ao bloco¹⁶.

Por seu turno, a segunda etapa deveria ter início em 1º de janeiro de 2011 e terminaria em 31 de dezembro de 2014. Nesta etapa, os parlamentares deveriam ser eleitos diretamente e não poderiam desempenhar mandato ou cargo nos Estados Partes ou nos órgãos do Mercosul. Tais eleições estavam previstas para ocorrer até 1º de janeiro de 2011. O número de representantes para esse período seria adotado a partir de um “critério de representação cidadã”, que definiria o tamanho das Representações Nacionais.

Esse critério deveria ter sido estabelecido por Decisão do Conselho Mercado Comum, à proposta do Parlamento, antes de 31 de dezembro de 2007¹⁷. Entretanto, por força de pressões políticas, o prazo não foi cumprido e, entre os anos de 2008 e 2010 houve um intenso processo de negociação que levou à aprovação de um “acordo político”, o qual previa um “critério de representação atenuada”. O acordo foi aprovado pelo plenário do Parlamento do Mercosul em 28 de abril de 2009 e, em seguida, encaminhado ao Conselho.

Apesar das pressões parlamentares para a aprovação do acordo, somente um ano e seis meses depois – o equivalente a três reuniões ordinárias

¹⁵ Na atualidade, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela contam com parlamentares diretamente eleitos, faltado somente a eleição direta dos parlamentares brasileiros.

¹⁶ Não adentraremos na discussão do processo político nacional e regional que levou à eleição dos parlamentares paraguaios, uma vez eu foge do escopo central desta pesquisa. No entanto, cabe destacar que houve certa precipitação quanto à designação da delegação paraguaia, que será fruto de pesquisa futura.

¹⁷ O Protocolo Constitutivo determinava o prazo de 31 de dezembro de 2007, no entanto, decidiu-se na Sessão Extraordinária realizada em dezembro de 2008 que este seria estendido por mais um ano.

do CMC –, ele foi apreciado e aprovado pelo órgão decisório do bloco. Essa demora se deve aos termos do acordo que, para ser aceito pela Representação Paraguaia, previa o aumento das competências do Parlasul e a criação de um Tribunal de Justiça supranacional¹⁸. A adoção da Decisão CMC nº 28/10 se deu em Reunião Extraordinária, na cidade de Montevidéu, a qual reuniu os Ministros de Relações Exteriores dos quatro Estados Partes do bloco.

A edição nº 14 da Carta de Montevidéu apresenta a seguinte tabela com o critério adotado para a designação do número de parlamentares por país:

População	Número de assentos
Abaixo de 15 milhões	18 (número mínimo)
De 15 a 40 milhões	Acréscimo de 1 assento para cada 1 milhão de habitantes adicionais
De 40 a 80 milhões	Acréscimo de 1 assento para cada 2,5 milhões de habitantes adicionais
De 80 a 120 milhões	Acréscimo de 1 assento para cada 5 milhões de habitantes adicionais
Acima de 120 milhões	Acréscimo de 1 assento para cada 10 milhões de habitantes adicionais

Utilizando essa fórmula, o “acordo político” definiu o número de parlamentares por país, sendo que haverá outras duas fases de implementação. Na primeira fase, que terminará em dezembro de 2014, serão designados dezoito parlamentares para o Paraguai, dezoito para o Uruguai, vinte e seis para a Argentina e trinta e sete para o Brasil. Na segunda fase, que se iniciará em janeiro de 2015 o Brasil terá direito a eleger setenta e quatro parlamentares,

¹⁸ De acordo com edição nº 14 da Carta de Montevidéu, publicação periódica da Delegação Brasileira ante a ALADI e o Mercosul (BRASALADI) – formada por funcionário do Itamaraty.

sendo que caberão à Argentina quarenta e três parlamentares e ao Uruguai e ao Paraguai dezoito parlamentares para cada.

Conforme apontado no primeiro capítulo por Dahl (1999), existe uma disparidade muito grande entre o número de cidadãos e o número de representantes de cada país, se levado em consideração o contingente populacional de cada um dos Estados. O Brasil, com 190 milhões de habitantes teria direito a setenta e quatro parlamentares, enquanto que o Uruguai, com cerca de 3 milhões, contaria com dezoito. Os uruguaios estariam super-representados em relação aos brasileiros.

Como foi dito, o “acordo político” ficou atrelado a mudanças estruturais demandadas pela delegação paraguaia no Parlamento do Mercosul. Entre elas, destacamos as descritas na referida Carta de Montevideú:

O “Acordo Político”, proposto pelo Parlamento e aprovado pelo CMC, prevê a evolução progressiva de suas atribuições legislativas e de controle, entre as quais se incluiriam a faculdade de co-decisão, além da prerrogativa de emitir opinião sobre tratados de adesão de novos membros e demais tratados internacionais. A co-decisão significa que o Parlamento passaria a ter a co-responsabilidade com o CMC por decisões no âmbito do MERCOSUL.

Prevê-se, ainda, o avanço na regulamentação de competências já previstas no Protocolo Constitutivo do Parlamento, como o mecanismo de consulta (Art. 4º, inciso 12) e a faculdade de pedir opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Ademais, haverá necessidade de alterar o Regimento Interno do Parlamento para adequar as regras de votação (definição de maiorias para aprovação de atos do Parlamento) à nova composição do Parlamento.

Essas demandas chamam a atenção para outros problemas de ordem democrática relacionado ao Parlamento do Mercosul: a falta de instrumentos de barganha efetivos, a falta de poder de decisão ou de codecisão e a falta de instrumentos de prestação de contas do Executivo para com o órgão parlamentar.

Basta mencionar que as Comissões devem reunir-se mensalmente na sede do Parlamento, e que estas podem realizar audiências públicas com

entidades da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais, bem como receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes petições referentes à atos ou omissões por parte dos órgãos do Mercosul. Entre 2007 e 2009, foram realizadas cerca de cinco audiências públicas¹⁹, sendo que seus resultados se transformaram em alguns projetos encaminhados para votação do Plenário.

Desde a criação do Parlasul, em 2005, até o ano de 2012, foram realizadas vinte e sete sessões ordinárias e dez extraordinárias, totalizando trinta e sete reuniões Plenárias ao longo de oitenta e quatro meses²⁰ – durante o ano de 2011, somente uma sessão foi realizada, no mês de novembro, devido a impasses políticos internos da Representação Brasileira e entre as delegações dos Estados Partes. Entre 2007 e 2012, a partir dos dados disponíveis no sítio do Parlasul, o Plenário aprovou mais de oitenta Recomendações e por volta de três Projetos de Norma²¹. Esses foram encaminhados ao Conselho do Mercado Comum; no entanto, nenhum Projeto de Norma foi adotado pelo órgão – ou seja, não se transformaram em Decisões –, e somente uma Recomendação foi acatada e transformada em Decisão: a do “acordo político”²², ainda que somente três cúpulas (aproximadamente um ano e meio) após o seu encaminhamento ao Executivo. Como o Parlasul não detém nenhuma competência de controle, não é dotado de mecanismos para compelir o CMC a adotar suas normas.

O Parlamento participa do processo decisório somente como proponente ou consultor. Nesse ponto, cabe citar Caetano, Vázquez e Ventura (2009, p.51), que asseveram: “(...) no bloco, afirmar que uma instituição tem um papel consultivo não significa muito mais do que dizer que essa instituição não tem

¹⁹ Entre 2010 e 2012, não tivemos acesso aos dados exatos, pois a Secretaria de Comunicação Social e Relações Institucionais não os repassou à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, nosso ponto de contato. Essa é uma estimativa realizada com base nos documentos encontrados no sítio oficial do Parlamento do Mercosul e com conversas informais com Secretários de Comissão.

²⁰ Dados recolhidos a partir da numeração da reunião ordinária ocorrida em 02 de dezembro de 2011.

²¹ Entre 2010 e 2012, não obtivemos acesso aos dados exatos, pois a Secretaria de Comunicação Social e Relações Institucionais não os repassou à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, nosso ponto de contato. Essa é uma estimativa realizada com base nos documentos encontrados no sítio oficial do Parlamento do Mercosul.

²² Informação fornecida pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

poder de decisão”²³. Ao Parlasul também compete responder a consultas formuladas pelo CMC na forma de Parecer sobre Projeto de Norma. No entanto, até hoje, nenhum pedido de Parecer sobre projeto de norma foi recebida pelo Parlamento²⁴. Ademais, os Projetos de Norma que ele encaminhou ao Conselho não foram adotados, e somente uma Recomendação foi aprovada pelo CMC, o que pode ser interpretado como uma ineficácia do seu trabalho não havendo, portanto, a legitimação *a priori* por parte do Parlamento, como apontado no segundo capítulo desta obra.

Uma possível mitigação dos problemas acima elencados é a eleição direta dos Parlamentares do Mercosul, posto que, atualmente, detêm um duplo mandato (com exceção da delegação paraguaia): o de parlamentares nacionais e regionais. Como a atuação regional não tem a mesma visibilidade e nem a mesma frequência que a nacional, a primeira caba sendo preterida em relação à segunda. Se eleitos diretamente, os parlamentares poderão atuar com mais disponibilidade e foco nas questões regionais, exercendo pressão nos órgãos decisórios para que seu orçamento e suas competências sejam ampliadas, além de acompanharem com mais afinco o andamento que o Conselho do Mercado Comum dá às suas recomendações. A questão da transparência também poderá ser resolvida, pois para que possam justificar seus mandatos, os Parlamentares teriam que prestar contas à sociedade e a publicação das atividades do Parlasul na internet seria um meio para tanto.

Com a posse de parlamentares diretamente eleitos, haverá a necessidade de ampliação e de especialização do quadro de funcionários do Parlasul. Assim, a adoção de um processo seletivo por meio de um certame universal poderia ser realizado com maior facilidade, já que o número de candidatos e de vagas seria ampliado, exigindo uma formação profissional mais especializada, de acordo com os cargos a serem ocupados.

²³ “De hecho, considerando tanto la trayectoria de la Comisión Parlamentar Conjunta del MERCOSUR como la del FCES, podemos afirmar que, en el bloque, afirmar que una institución tiene un rol consultivo no significa mucho más que decir que esa institución no tiene poder de decisión” (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p.51).

²⁴ Informação fornecida pelo Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Antônio Costa, e pelo Dep. Doutor Rosinha, em suas respectivas entrevistas.

Por fim, cabe reiterar que o parlamento regional é uma instância de grande valia para a democratização do bloco. Dotá-lo de autonomia orçamentária, de poder de codecisão e de poderes de controle com relação aos atos do Executivo seria um importante passo para a mitigação do déficit democrático no Mercosul. No entanto, isso não bastaria sem a dedicação exclusiva de parlamentares regionais e de processos decisórios mais públicos e transparentes, conjugados com critérios de representação adequados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta obra, analisamos a existência ou não do déficit democrático no Mercosul, por meio de um estudo crítico das proposições explicativas apresentadas por autores latino-americanos que tratavam do problema no Cone Sul e por autores europeus, que estudavam a realidade no velho continente. Para melhor sistematizá-las e discorrer sobre o tema de forma mais fluida, foi necessário dividir o trabalho em quatro capítulos, cada um versando sobre pontos centrais do debate, sendo que os dois primeiros se dedicaram a questões mais voltadas à democracia e os dois últimos, a fatores de ordem institucional. Os capítulos centrais promoveram uma transição entre os dois assuntos, que, apesar de bastante distintos, não podem ser dissociados quando da análise do déficit democrático.

O primeiro capítulo se dedicou a apresentar os argumentos a favor e contra a existência de um déficit democrático em organismos de integração, de forma a sistematizá-los para posteriores considerações. Percebemos que a natureza dos argumentos dos autores que escrevem sobre o Mercosul é bem distinta daquela dos que o fazem sobre a União Europeia. Os primeiros tendem a considerar a cultura política dos Estados Partes, a percepção dos cidadãos, os meios efetivos de participação social e os poderes designados aos órgãos. Já os segundos trabalham com questões mais teóricas, como a busca do Ótimo de Pareto ser o objetivo dos organismos internacionais, a falta de democracia ao se adotarem critérios majoritários para a tomada de decisões e não ao outorgar um voto a cada Estado.

No segundo capítulo, analisamos os argumentos dos autores que utilizam como fundamento a questão da concessão de soberania a um organismo

supranacional, a repartição de poderes e a representatividade dos cidadãos e dos Estados no organismo. A partir de uma constatação feita por Wendt (1999), utilizamos os escritos de John Locke (1994) e de Jean-Jaques Rousseau (2002), para fazer uma analogia entre a formação do Estado e a criação de um organismo internacional. Com base nas observações realizadas acerca dos dois tipos de contrato social, especialmente no que tange à relação entre soberano e delegatários e aos limites da delegação de poderes a um ente superior, ao final da primeira seção, concluímos que os Estados, do mesmo modo que os indivíduos, são os únicos titulares de seus direitos. Então, afirmamos que eles simplesmente delegam seu exercício a um organismo internacional, que deverá agir conforme e na medida do mandato que lhe foi outorgado.

Uma importante conclusão a que chegamos é que existem dois níveis de análise quando tratamos de democracia e de legitimidade em um organismo internacional: a relação entre o Estado e seus súditos e a relação entre o organismo internacional e os Estados. Ou seja, o primeiro nível de análise trata da atuação dos Estados no âmbito internacional, e se esses estariam representando a vontade de seus súditos, ao passo que o segundo se refere à busca da vontade dos Estados no âmbito do organismo internacional. Parcela das proposições explicativas encontradas no primeiro capítulo foca na relação entre Estado e organismo, ao passo que outra trata da relação entre organismo e cidadão, por intermédio da atuação estatal. A partir dessa constatação, pudemos compreender melhor essas proposições e argumentar com maior propriedade a respeito do seu conteúdo.

Uma das discussões levantadas foi a da atuação do organismo internacional como sendo limitada pelo modelo institucional ao qual está submetido (cooperação, integração intergovernamental ou integração supranacional). Percebemos que o desenho institucional tem um papel de grande importância nos dois âmbitos da referida relação, pois é por seu intermédio que as regras do jogo democrático são definidas e a atuação dos atores é delimitada, tudo em conformidade com as vontades dos Estados que o criaram e desenharam.

Ao final do segundo capítulo, percebemos que existe uma distinção entre a aprovação de uma norma de integração pelo parlamento nacional ou pelo regional. Quando criada pelo parlamento regional, ela detém legitimidade *a priori*, quando aprovada pelo parlamento nacional, a *a posteriori*. Essa divisão foi importante para analisarmos o papel dos parlamentos na integração quando do estudo empírico do déficit democrático nas instituições do Mercosul.

As razões que levam os Estados a escolherem diferentes modelos institucionais foram o ponto central da discussão traçada ao longo do terceiro capítulo, que teve como referencial teórico o Institucionalismo Neoliberal, de Keohane e Nye. Na primeira seção, trabalhamos a questão da crise de credibilidade das instituições internacionais, a partir da ótica de Stone, para quem esse fenômeno da atualidade está diretamente ligado ao modelo de adoção de decisões. O autor afirma que os bens públicos, a delegação, o desenho institucional, a barganha e o controle da agenda são fatores que impedem o alcance dos objetivos dos organismos internacionais, gerando crise de credibilidade. Com fundamento na sua pesquisa, pudemos afirmar que o déficit democrático e a crise de credibilidade não se confundem, como afirmavam alguns autores mencionados no primeiro capítulo, mas estão intimamente ligados, sendo que o primeiro é uma das causas do segundo.

Mais uma vez, o desenho institucional apareceu como sendo relevante para o estudo do déficit democrático na integração regional. Então, na seção seguinte, dissertamos sobre a escolha racional dos Estados, investigando se seu objetivo, ao desenhar instituições, é maximizar os ganhos e diminuir as perdas. Perder poderia ser entendido como deixar de estar à frente do processo decisório e permitir que um ente supraestatal tomasse decisões sobre matérias de grande relevância para o Estado, mesmo contra seus interesses. Nesse jogo de interesses, aqueles que melhor lidam com sua sensibilidade e vulnerabilidade são os que mais influenciam no resultado, fazendo com que o desenho da instituição os beneficiem. Verificamos também que as *high politics* são preferencialmente tratadas de forma intergovernamental (por órgãos compostos por representantes dos Estados e com votações que utilizam o

consenso ou a unanimidade), ao passo que as *low politics* são aquelas às quais se aplica a forma supranacional. Nesse contexto de interdependência complexa, a definição de *high politics* não é rígida e sofre a influência da percepção dos Estados de quais sejam os temas de maior interesse nacional.

Em seguida, a soberania como atributo exclusivo e intransferível do Estado, foi abordada na parcela final da segunda seção, para verificar se o argumento de que os Estados criariam instituições intergovernamentais (em detrimento de supranacionais) para não cederem soberania estaria equivocado. Compreendemos que os Estados optam por modelos intergovernamentais para seguirem no comando da organização, de forma a não permitir que ela possa imprimir à sua atuação uma vontade própria, descolada daquela do conjunto de Estados que a conforma.

Ao final do terceiro capítulo, promovemos uma breve contextualização histórica do processo de negociação do Tratado de Assunção e seus protocolos adicionais, com a finalidade de revisar o desenvolvimento da estrutura institucional do Mercosul. Constatamos que os Ministérios de Relações Exteriores e da Economia foram os agentes governamentais responsáveis pelo desenho do bloco e que eles permaneceram à frente da integração ao longo dos anos, por meio do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum. Percebemos que após o ano de 2003, a integração regional recebeu novo impulso, em especial devido ao momento político propício vivenciado pela América do Sul, o que culminou na criação e transformação de diversos órgãos de representação e participação social. No entanto, o aumento no número de órgãos não significou aumento no número de órgãos decisórios, pois o poder de formular políticas públicas permaneceu nas mãos dos eleitos pelo Tratado constitutivo do Mercosul.

No quarto e último capítulo, promovemos uma análise empírica dos órgãos “executivos” e “legislativos” do Mercosul. Os colocamos entre aspas, pois a organização dos poderes do bloco não se assemelha àquela dos Estados nacionais, na qual, *latu sensu*, o Poder Executivo é responsável pela gestão, o Legislativo, pela criação de normas e o Judiciário, pela interpretação da lei. No

Mercosul, o Executivo legisla, o Legislativo propõe e não existe Judiciário, pois não há corte com poder de jurisdição, mas somente um sistema de solução de controvérsias. Diante dessa realidade *sui generis*, repassamos as competências e composição dos principais órgãos do bloco, com a finalidade de se verificar a existência ou não de déficit democrático em sua estrutura.

Em relação aos órgãos executivos, propusemos uma organização distinta daquela apresentada no sítio oficial do bloco, que faz com que o escalonamento de poder pareça mais equilibrado em termos de competências e hierarquia. Decidimos dispor os órgãos de forma piramidal, subdividindo-os em cinco diferentes estratos, conforme seu poder de decisão e de influência na definição de políticas públicas regionais. No estrato superior, colocamos o órgão decisório máximo, o Conselho Mercado Comum, responsável pela condução política do Mercosul. Abaixo, encontram-se o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio, com relativo poder decisório. Conforme nos movemos rumo à base da pirâmide, vamos encontrando os órgãos técnicos e consultivos desde os de maior até os de menor peso político.

Com essa representação, tornou-se mais fácil perceber que os órgãos mais abertos à participação social concentram-se no quarto nível hierárquico de cima para baixo (ou seja, na base do processo), enquanto que os órgãos decisórios estão no topo da pirâmide, no primeiro e segundo estratos. Analisando o processo legislativo interno do bloco a partir desse novo desenho, verifica-se que os órgãos do quarto e quinto níveis detêm pouco poder de influência na agenda do bloco, além de não possuírem atributos de controle em relação aos órgãos dos níveis superiores. Ademais, a falta de transparência no processo legislativo dificulta o acompanhamento das proposições formuladas pela sociedade civil, gerando uma crise de credibilidade nas instituições, pois, ao olhar as políticas adotadas pelo bloco, percebe-se que elas não refletem os anseios sociais.

O Legislativo também foi abordado no último capítulo, por meio da Comissão Parlamentar Conjunta e do Parlamento do Mercosul. De forma bastante sintetizada, revisamos a trajetória da CPC e verificamos que ela não

logrou ampliar suas escassas competências, que tardou em cumprir com a tarefa de implementar o Parlasul e que não conseguiu lhe dotar de competência de codecisão. Após cinco anos de atividade, verificamos que o Parlamento do Mercosul carece de poderes de controle e de autonomia em relação aos órgãos executivos decisórios, não possuindo poderes reais de influência nas decisões do bloco.

Após o esforço de interdisciplinaridade que esta obra representou, e com base nas análises aqui promovidas, podemos apresentar as conclusões às quais chegamos em relação às proposições explicativas que enumeramos no início desse trabalho. Partiremos, então, para a análise individualizada de cada uma delas.

O modelo institucional intergovernamental. Concluímos que a afirmação de que o modelo supranacional leva à perda de soberania não encontra respaldo teórico, pois a ela é um atributo indivisível e exclusivo do Estado. A perda da soberania descaracterizaria o Estado, por tratar-se de um dos seus elementos constitutivos. Ademais, um organismo internacional não poderia usurpá-la do Estado, por não poder ser dotado da mesma, conforme entendimento de grandes expoentes da teoria política.

Na verdade, os Estados utilizam essa justificativa para não deixar transparecer seu temor de perder o controle da condução política do organismo internacional. Uma vez dotado de autonomia, o organismo poderia adquirir uma vontade própria e imprimi-la na sua atuação, indo até mesmo de encontro aos interesses dos Estados que o conformam. Esse medo faz com que o modelo intergovernamental seja preferido em relação ao supranacional, pois a intergovernamentabilidade pressupõe a participação direta dos Estados na tomada de decisões.

Por serem os Estados os verdadeiros tomadores de decisão, os organismos intergovernamentais, em tese, seriam tão democráticos quanto os indivíduos que ocupam suas cadeiras, aí reside a importância do compromisso democrático de Ushuaia. O modelo intergovernamental não é por si só causador

do déficit democrático, mas sim distorções que podem ocorrer no desenho institucional da organização, como ocorre no Mercosul. Os representantes dos Estados no não são membros do Executivo diretamente eleitos, mas burocratas da estrutura ministerial. Além disso, a falta de poder de decisão e de controle dos órgãos de representação e de participação popular agrava a lacuna democrática no bloco.

A preponderância do Executivo, desprovido de legitimidade democrática, na estrutura do bloco e seu monopólio do poder decisório. Constatamos que não existe uma preponderância do Executivo na estrutura institucional do Mercosul, mas uma hegemonia. Para que haja preponderância de um órgão, é necessário que ele detenha uma maior parcela do poder, em relação aos demais. Já na hegemonia, somente um órgão detém poder. Esse é o caso no Mercosul, onde o Executivo é o único responsável pela condução política do bloco, sendo ele quem adota sozinho as políticas públicas regionais.

Apesar de existirem órgãos como o Foro Consultivo Econômico-Social, as Reuniões Especializadas, a Unidade de Apoio à Participação Social e o Parlamento do Mercosul, eles não detém nenhum poder de decisão, mas tão somente de proposição, não dispendo de mecanismos de controle em relação às propostas que são apresentadas ao Conselho ou ao Grupo Mercado Comum. Conforme mencionado acima, os agentes do Executivo que atuam no Mercosul não são dotados de legitimidade democrática, o que agrava ainda mais o problema de sua hegemonia, que é a grande causa de déficit democrático no Mercosul.

A falta de transparência dos processos decisórios. O processo decisório do Mercosul é bastante complexo, devido às inúmeras instâncias que podem propor políticas públicas. A dificuldade de se compreender o processo legislativo regional é ainda maior devido à falta de uma norma que defina de forma clara e concisa qual é o procedimento interno a ser seguido. Além disso, a necessidade ou não de internalização das normas regionais, e os processos internos pelos quais elas devem passar em cada país não são acessíveis aos cidadãos, o que torna o acompanhamento ainda mais difícil.

Os procedimentos para a adoção de políticas públicas não estão expostos de forma clara e concisa sequer no sítio oficial do organismo. Ademais, não existe nenhum tipo de cartilha explicando ao cidadão como esse processo funciona.

Outro ponto é ausência de publicidade das decisões intermediárias dos órgãos executivos e legislativos do bloco e de um sistema eletrônico de consulta por meio do qual seja possível o acompanhamento das proposições apresentadas pelos mais distintos órgãos via internet. A falta de informação dificulta o acompanhamento das ações do Executivo e do Legislativo e, conseqüentemente, a atuação da sociedade civil e de grupos de pressão.

Em adição, não há prévia publicação dos calendários e das pautas das reuniões e nem a divulgação das atas. Nos poucos órgãos em que existe a disponibilização de algum desses documentos, essa é realizada de forma precária ou em um prazo que inviabiliza a mobilização de indivíduos para participar das reuniões.

Diante desse quadro, a única forma de acompanhamento dos projetos políticas públicas apresentados é por meio de consultas aos órgãos do bloco. Como não há nenhuma obrigação de responder às consultas dos particulares e tampouco às dos próprios órgãos internos do bloco, existe uma grande probabilidade de não se obter resposta alguma. Essa falta de transparência inviabiliza o controle dos órgãos do Mercosul por parte da sociedade civil e aumenta ainda mais o déficit democrático do bloco.

A falta de participação da sociedade civil na tomada de decisões. Observamos que há instâncias de participação da sociedade civil no Mercosul, mas que existem questões impeditivas para uma melhor e mais ampla colaboração entre o Mercosul e os diferentes segmentos sociais. Conforme foi apontado, para participar das reuniões do Mercosul, as organizações da sociedade civil necessitam de um orçamento que permita que seus membros façam constantes viagens, o que limita o número de associações que podem participar ativamente. Além dos problemas de ordem financeira, estão os já

mencionados problemas de transparência e a crise de credibilidade das instituições internacionais. Somados, ele se tornam um grande óbice à participação social no Mercosul.

Mesmo havendo participação no Foro Consultivo Econômico-Social, nas Reuniões Especializadas e demais foros regionais, a dificuldade de se acompanharem os projetos que ali são apresentados e o fato de geralmente não chegarem a ser implementados, gera um descontentamento da sociedade civil em relação ao Mercosul. Essa falta de resultados faz com que ela busque outras fontes de satisfação das suas demandas, esvaziando cada vez mais o Mercosul de legitimidade democrática.

A projeção no nível regional dos déficits democráticos dos Estados Partes. Tanto Ventura quanto Almeida, Caetano e Rosinha assinalam que a questão do déficit democrático regional está diretamente ligada aos déficits internos dos Estados que o compõem. A personalização do Executivo, a baixa autonomia do Legislativo e outros caracteres internos acabam sendo elevados ao nível regional, quando os países se integram.

É bem verdade que não podemos dissociar os dois fatores, pois o Mercosul adota o modelo intergovernamental, que faz com que aqueles que atuam no nível nacional sejam os mesmos que atuam no âmbito regional, fazendo com que suas instituições sejam tão democráticas quanto aqueles que as ocupam. No entanto, discordamos que os déficits nacionais se transportam para o Mercosul na mesma medida em que se encontram em seus Estados de origem. Nossa percepção é que eles tendem a se agravar e muito, devido à falta de instrumentos de controle no âmbito regional.

A tentativa de reprodução do modelo de repartição de poderes em um organismo internacional. Apesar de termos órgãos com o nome de Parlamento do Mercosul ou Tribunal Permanente de Revisão, a divisão de poderes do Mercosul não se assemelha a uma repartição clássica entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Nem quando o Tratado de Assunção foi assinado, nem

mesmo nas revisões que ele sofreu por intermédio dos seus protocolos adicionais, buscou-se adotar tal forma.

Podemos afirmar que não houve uma tentativa de reprodução do modelo de Montesquieu, pois não há uma corte com jurisdição sobre Estados e particulares e não há um Legislativo com representantes diretamente eleitos, aos quais recai a incumbência de legislar. Em adição, o Executivo é, na verdade, aquele que legisla e administra a integração regional de forma hegemônica, com total discricionariedade e autonomia. O déficit democrático não é causado pela tentativa de reprodução do modelo de repartição de poderes dos Estados, mas a nomenclatura dos órgãos conforme tal critério passa a imagem de que ela existiria, gerando uma falsa sensação de equilíbrio de poderes.

A debilidade das funções outorgadas ao parlamento regional. De acordo com o nosso entendimento, existem dois processos de legitimação das normas regionais: *a priori*, pelo Parlamento regional, e *a posteriori*, pelos Parlamentos nacionais, no procedimento de internalização de normas. Elas são bastante distintas, pois a norma que nasce no Parlamento regional é desenhada e apresentada por um agente dotado de legitimidade democrática, ao passo que a norma tramita pelo Parlamento nacional somente será aprovada ou rejeitada na sua totalidade por um agente também legítimo, não tendo ele o poder de modificá-la.

Concluimos que a legitimação *a priori* tem sofrido com a falta de adoção pelo Conselho do Mercado Comum das Recomendações e Projetos de Norma do Parlasul. A ausência de Pedido de Parecer para o Parlamento também aprofunda o problema. Isso se deve ao fato de que o Parlasul não compartilha com o Conselho do Mercado Comum, poderes de codecisão. Ele somente detém competências propositivas, sem nenhum dispositivo de pesos e contrapesos. Nesse contexto em que o Parlamento encontra-se em situação de mero proponente, cabe ao Executivo a decisão de adotar ou não seus projetos, e ele não o têm feito.

O Parlasul também detém competência consultiva, no entanto, ela ainda não foi acionada pelo Conselho, que não apresentou a ele nenhum Pedido de Parecer. Assim, pode-se afirmar que, apesar de formalmente deter competências consultivas e propositivas, na prática, elas têm se mostrado ineficazes. As debilidades das funções outorgadas ao Parlamento acabam por aumentar ainda mais o déficit democrático, pois reforçam a hegemonia do Executivo.

As lacunas no processo de internalização de normas. Os problemas europeus apresentados por Drummond (2005) como sendo a primazia do Direito Comunitário, a aplicabilidade direta de algumas normas europeias e a competência exclusiva para legislar sobre matérias específicas, não se aplicam ao Mercosul. Para que uma norma do Mercosul entre em vigência é necessário que ela passe por um procedimento interno nos Estados, definido pelos textos constitucionais de cada um deles. Uma vez internalizadas, elas não têm primazia sobre as constituições nacionais e ingressam nos ordenamentos nacionais na forma de lei. Não obstante ao fato de os referidos problemas europeus não se aplicarem à nossa realidade, a questão da internalização de normas coloca-se como um dos agravantes do déficit democrático no Mercosul.

O grande empecilho à legitimação *a posteriori* das normas do Mercosul é o seu baixo índice de envio para o crivo dos parlamentos nacionais, posto que grande parcela é incorporada via procedimentos administrativos. Esse problema é aprofundado quando as normas que são remetidas para o Legislativo nacional são aprovadas não por seu conteúdo, mas por força de uma prática estabelecida. Ou seja, são aprovadas pois se fossem rejeitadas, teriam que ser devolvidas para o Mercosul para renegociação, o que causaria um mal-estar.

Problemas de compatibilidade e de interpretação das normas regionais em relação ao direito interno dos Estados e ao Direito Internacional. Diante da inexistência de uma Corte Jurisdicional que dite a interpretação das normas regionais, não é possível verificar no nível regional se há ou não incompatibilidade entre as normas regionais e nacionais, ou em relação ao

Direito Internacional como um todo. Para chegar a uma conclusão válida em relação a essa proposição, seria necessário fazer um levantamento de toda a jurisprudência dos tribunais dos quatro Estados Partes do Mercosul, bem como de Cortes Internacionais que porventura tenham aplicado normas do Mercosul, para então avaliarmos a validade desse argumento. Assim, fugiríamos do escopo central da obra. Optamos, portanto, por não nos aprofundarmos na questão.

Concluimos, aqui, a análise das proposições explicativas apresentadas pelos autores latino-americanos para o déficit democrático no Mercosul. A partir desse ponto, abordaremos as justificativas dadas pelos autores europeus e norte-americanos para a não existência de déficit democrático na União Europeia. Cabe lembrar que buscamos traçar um paralelo entre a realidade do velho continente e do Mercosul, com a finalidade de verificar sua aplicabilidade ou não ao Cone Sul.

O que existe é uma crise de credibilidade que é confundida com déficit democrático. Os organismos internacionais, de modo geral, têm sofrido uma crise de credibilidade, pois não estão alcançando de forma satisfatória a consecução dos seus objetivos. Conforme apontamos, os fatores que levam a uma crise de credibilidade são os bens públicos, a delegação, o desenho institucional, a barganha e o controle da agenda. O Mercosul não é exceção a esse problema global. A sua falta de credibilidade se deve especialmente a problemas gerados pelo desenho institucional: a falta de transparência do processo decisório, a debilidade das competências outorgadas ao Parlamento regional, a hegemonia do Executivo e o baixo índice de adoção das proposições da sociedade civil. Esses problemas das instituições mercosulinas foram diagnosticados como sendo os responsáveis pelo déficit democrático.

Não devemos confundir os dois conceitos: a crise de credibilidade é gerada pelos problemas no desenho institucional, nos quais o déficit democrático pode estar incluído. No caso do Mercosul, o déficit democrático colabora para gerar a crise de credibilidade e ela, por seu turno, agrava o déficit

pois a sociedade civil deixa de participar dos processos decisórios por não ver essa instância como legítima.

Os organismos de integração têm caráter *sui generis* e, portanto, não devem ser comparados com a repartição de poderes estatal. A formação dos organismos internacionais se dá a partir da vontade dos Estados, que, em conjunto, concordam em conceder o exercício de parcelas de suas soberanias para um ente supra-estatal. Conforme vimos, a questão da legitimidade de um organismo internacional não se dá da mesma forma que no âmbito interno de um estado nacional, pois no organismo existem dois níveis de análise da relação democrática, ao passo que no Estado, trata-se da relação entre este e o seu cidadão. Ademais, a legitimação das normas pelo Parlamento pode ser feita tanto *a priori* quanto *a posteriori*. Para completar, conforme reiterado ao longo desta conclusão, a repartição de poderes não obedece à mesma lógica que a tripartição estatal. Não podemos, portanto, comparar a repartição de poderes do Estado com a do organismo de integração, posto que esses últimos têm caráter *sui generis*.

A adoção de critérios majoritários não significa maior democracia, especialmente em sociedades pluralistas. Conforme concluímos, existem dois níveis de análise de legitimidade em um organismo internacional. Na relação entre Estados e organismo, no âmbito do Mercosul, não há a aplicação de critérios majoritários aos órgãos decisórios. Cada Estado tem direito a um voto e as decisões são tomadas por consenso. Somente em alguns órgãos propositores (que não detêm capacidade decisória, de controle ou de coerção sobre os órgãos decisórios), como o Parlamento do Mercosul, são adotados critérios majoritários. Neles, as maiorias são definidas de acordo com a matéria em votação e a composição de suas cadeiras também é realizada segundo critérios de representação majoritários. Apesar do mérito da questão, como esses órgãos têm uma participação ínfima no processo decisório, preferimos não discutir com profundidade de eles seriam ou não mais democráticos. Preferimos adotar o posicionamento de que eles geram distorção de representatividade dos cidadãos.

O caráter intergovernamental de algumas instituições gera mais democracia ao conceder a cada Estado um voto. Conforme reiterado, existem dois níveis de análise quando se trata de legitimidade democrática em um organismo internacional. Esta proposição explicativa está diretamente relacionada ao nível de legitimação entre o Estado e o organismo. Ao conceder um voto a cada Estado, eles passam a receber o mesmo peso relativo nas votações, podendo então utilizar de barganha para alcançar os resultados desejados. No entanto, se olharmos sob o prisma do outro nível de legitimidade, por meio do qual o cidadão e o Estado se relacionam, dar a Estados com pesos demográficos distintos a mesma quantidade de votos gera uma distorção na representatividade dos nacionais por meio de sub ou super representatividade.

As normas comunitárias sofrem maior controle interno e externo do que as normas nacionais. No Mercosul, as normas regionais sofrem menos controle do que a normas nacionais, pois não existe no bloco um sistema jurisdicional que possa verificar sua validade; não existe procedimento de consulta ou de codecisão entre o Executivo e o Legislativo, tampouco existe poder de veto das decisões do Executivo por parte do Parlamento regional. Ademais, somente uma pequena porcentagem das normas do Mercosul passa pelos legislativos nacionais para controle. Por fim, a falta de transparência do processo decisório acarreta na impossibilidade de controle pela sociedade civil dos atos dos órgãos decisórios do Mercosul. A falta de controle das normas é um componente do déficit democrático no bloco sul-americano.

As instituições europeias que escapam ao controle democrático são da mesma natureza do que aquelas que fogem a esse controle no âmbito nacional. No Mercosul, não existe controle democrático das instituições, devido à ausência de um Poder Judiciário que possa julgar e rever os atos do Executivo, de um Legislativo com capacidade de controle e de pressão sobre o Executivo, de um Tribunal de Contas, e de meios para que a sociedade civil acompanhe as atividades dos órgãos regionais. O *accountability* no bloco é praticamente inexistente. Dizemos praticamente e não absolutamente, pois ao menos existe a possibilidade de consultas entre os órgãos, ainda que a resposta a elas não seja

obrigatória. Nem mesmo no Estado Parte que detenha menor controle democrático relativo, as possibilidades de controle são tão ínfimas.

O baixo índice de participação da sociedade civil nos processos de decisão não é exclusividade da UE, pois o mesmo ocorre em nível doméstico. A participação da sociedade civil no Mercosul é bastante inferior à participação no nível doméstico. Isso se deve à falta de divulgação dos âmbitos de participação social, à pouca transparência do processo decisório, e ao desconhecimento das competências do Mercosul, dos benefícios da integração regional e da importância da adoção de políticas regionais em certas áreas em detrimento de políticas nacionais. Ademais, o custo de participar nos foros regionais e a falta de implementação dos projetos apresentados ao bloco geram uma crise de credibilidade que faz com que esse âmbito deixe de ser utilizado por muitos atores.

Existe uma preferência por parte dos cidadãos de um tratamento comunitário de determinadas matérias, em detrimento de um tratamento nacional. Devido à baixa disponibilidade de informação a respeito do Mercosul, os cidadãos não conhecem suas competências e não sabem como influenciar nas decisões do bloco. Assim, não existe uma preferência entre o tratamento nacional ou regional dos temas, pois há desconhecimento do âmbito regional.

O objetivo da União Europeia é corrigir as deficiências de mercado, buscando o ótimo de Pareto e, não, produzir resultados redistributivos ou alocativos - que advêm do modelo majoritário. O objetivo inicial do Mercosul era criar um mercado comum para ampliar as trocas intra e extrarregionais. Sua meta não era corrigir as deficiências de mercado para alcançar um Ótimo de Pareto a partir da integração regional, mas, sim, ampliar a economia de escala. A ampliação dos temas econômicos e comerciais para os a diversidade de questões sociais sobre as quais o bloco têm competência, não estava prevista na primeira década do bloco. Essa mudança de paradigma foi sendo realizada paulatinamente ao longo dos anos e, de forma mais célere e sistemática, partir de 2003. Portanto, essa proposição explicativa não se aplica ao Mercosul.

Concluimos aqui a revisão das proposições explicativas sobre a não existência de déficit democrático na União Europeia. Apesar de uma significativa parcela delas não se aplicar ao Mercosul, serviram como contrapeso às proposições que defendem a existência de um déficit democrático na integração do Cone Sul.

Podemos afirmar, com base no argumentado ao longo desta pesquisa, que o déficit democrático do Mercosul se deve especialmente à hegemonia do Executivo na formulação de políticas públicas; à debilidade dos poderes do Parlamento regional; ao baixo volume de normas regionais que são apreciadas pelos parlamentos nacionais; à falta de transparência do processo de tomada de decisões; à falta de accountability; e à baixa participação da sociedade civil no processo decisório, ocasionada por questões institucionais impeditivas e pela crise de credibilidade gerada pela falta de implementação das suas demandas.

Esta obra teve a finalidade de pesquisar a existência ou não de déficit democrático no Mercosul, não como um mero exercício de academicismo, mas com o objetivo de apresentar questionamentos e propostas que pudessem ser aplicados na forma de novas políticas públicas de integração regional. Uma vez identificadas lacunas democráticas, é possível trabalhar para saná-las e fazer com que o bloco aproxime-se cada vez mais de um ideal democrático. Sabemos que a democracia representativa e participativa na sua forma pura não é possível nem mesmo no interior dos Estados nacionais, que também sofrem com seus déficits. Mas, se buscamos um futuro no qual o Mercosul será a mesa de debates dos grandes temas da região devemos aprimorá-lo para que nosso subcontinente não padeça do mesmo mal que a União Europeia: o ceticismo em relação à comunidade e o descontentamento dos indivíduos com as decisões tomadas em Bruxelas. Aproximar a sociedade civil do processo decisório pode ter custos do ponto de vista da autonomia dos Estados, mas significa um ganho em legitimidade.

PÓS-FÁCIO

Vem à luz em momento extremamente oportuno a obra de Elisa de Sousa Ribeiro, derivada da dissertação de mestrado intitulada "Mercosul: sobre Democracia e Instituições", defendida em fevereiro último no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC - da Universidade de Brasília.

Com efeito, o déficit de democracia, a cujo exame a autora se lança com grande maestria nesse excelente trabalho, parece caracterizar não apenas os processos de integração regional, como também as relações internacionais contemporâneas. Pela primeira vez na história da humanidade, observa-se o despontar de uma sociedade civil, em âmbito regional e internacional, ávida por se organizar e fazer-se ouvir em relação aos grandes temas em negociação nos fóruns regionais e internacionais. Pela primeira vez, ademais, em virtude dos extraordinários avanços científicos e tecnológicos de nossa época, os vários setores dessa sociedade dispõem dos meios de comunicação, instantâneos e à distância, que lhes permitem a sua mobilização.

Não obstante, como muito bem demonstra a autora, o déficit democrático parece ser inerente às relações internacionais, permeando, de uma maneira ou de outra, tanto as organizações internacionais de direito internacional clássico como os processos de integração regional. Nesse contexto, Elisa Ribeiro, a partir de detalhada análise, procede à sistematização da literatura latino-americana a respeito do tema, relacionando-a a estudos realizados por experts europeus acerca do que muitos deles percebem como falta de democracia no funcionamento das instituições da União Europeia.

Recolhendo, em seguida, o modelo institucional escolhido pelos negociadores para a estruturação do Mercosul, baseado no método intergovernamental, a autora desenvolve cuidadosa análise dos órgãos a comporem a estrutura institucional do bloco, destacando, acertadamente, o fato de estar a sua atuação limitada pelo desenho institucional empregado. Ao mesmo tempo, lembra que a partir de 2003, em virtude de interessante conjunção de fatores políticos nos países membros, quando assumiam o poder na Argentina, no Brasil e no Uruguai governos que favoreciam fortemente a participação social na integração, foram criados diversos órgãos voltados à participação popular, entre eles o Parlamento do Mercosul. Ainda assim, conforme conclui a autora, o déficit de democracia não é mitigado.

No que concerne ao Parlamento, embora detenha ele competência consultiva formal segundo o art 4, inciso 12, do seu Protocolo Constitutivo, jamais recebeu, do Conselho, qualquer pedido de consulta sobre norma em negociação. Com efeito, o procedimento consultivo, que deveria ser adotado de comum acordo pelo Conselho e o Parlamento, segue pendente de definição e regularização. De maneira acertada, Elisa Ribeiro aponta a debilidade do órgão parlamentar, afirmando que, apesar das competências que lhe foram outorgadas, "na prática, elas têm se mostrado ineficazes." (p. 83).

Voltamos ao ponto de partida, quando assinalávamos a oportunidade da publicação dessa obra. De fato, o Mercosul vem de por à prova as suas instituições e os procedimentos consagrados nas normativas que as criaram, ao adotar duas controversas decisões no ano de 2012: a suspensão do Paraguai e, aproveitando a ausência temporária daquele Estado membro da mesa de negociações, a implementação do ingresso da Venezuela no bloco, muito embora o seu protocolo de adesão ainda estivesse pendente de aprovação pelo Senado paraguaio.

É verdade que, com essa iniciativa, o Mercosul passou a somar um PIB de em torno de US\$ 3 trilhões, perfazendo 83% do PIB da América do Sul e sua população passou a corresponder a 70% da população do subcontinente. Porém, é forçoso reconhecer que a forma apressada e pouco zelosa dos

aspectos procedimentais com que foram tomadas essas decisões contribuiu para que o bloco perdesse em segurança jurídica, enfraquecendo o seu "patrimônio normativo". Ademais, as instituições existentes no bloco às quais caberia garantir o primado da lei e a representação popular, como o Tribunal e o Parlamento, mostraram-se francamente inoperantes em face da crise que nele se instalou.

Vê-se, portanto, que a questão da estrutura institucional do Mercosul está a demandar reflexão, bem como o papel e funções do órgão jurisdicional e do de representação popular. Elisa de Sousa Ribeiro teve a coragem de lançar-se a essa reflexão, construindo uma obra rica em rigor metodológico e em profundidade de análise, dotada de extensa bibliografia e estruturada com base em bem elaborada abordagem interdisciplinar. É de se recordar também, no âmbito desse breve texto, que a sua vivência do dia-a-dia do Parlamento do Mercosul, onde atuou como Secretária da Comissão de Educação, a habilita a trazer essa preciosa contribuição, na forma de rigoroso exame analítico temperado e enriquecido pela experiência prática, ao pensamento brasileiro acerca do processo de integração do Mercado Comum do Sul.

Maria Claudia Drummond

Consultora Legislativa do Senado Federal para Relações Exteriores e Mercosul.
Ex-Pesquisadora Associada Plena do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.
Membro do Grupo ad hoc de Alto Nível para a redação do Protocolo Constitutivo do
Parlamento do Mercosul.

REFERÊNCIAS

- AGUERRE, Maria Julia; ARBOLEYA, Ignacio. Estratégias para um Mercosur cidadão. *In: Gerardo Caetano (coord.). La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas.* Montevideo: CEFIR, 2009.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. Problemas da Integração no Mercosul: Obstáculos estruturais e Conflitos Negociais. *In: Araminta de Azevedo Mercadante e José Carlos de Magalhães (coords.). Solução e Prevenção de Litígios Internacionais, volume II.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 469-492.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. A integração na América do Sul em perspectiva histórica: um balanço. **Espaço Sophia**, Tomazina, PR, ano 2, n. 23, p. 1-17, 2009.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo. Un paseo por la jurisprudência Supranacional Europea y su reflejo en los Sistemas Suramericanos de Integración. *In: Maria Elizabeth G. T. Rocha; Zilah Petersen (coord.); Samantha Meyer-Pflug (colaboradora). Coletânea de Estudos Jurídicos. Bicentenário da Justiça Militar no Brasil.* Brasília: Superior Tribunal Militar, 2008.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo. **Justicia constitucional y Unión Europea.** Madrid: Civitas, 2005.
- AMARO, Zoraide Sabaine dos Santos. Estrutura orgânica do Mercosul: direito de concorrência no processo de integração. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 85, p.20-39, jun./jul, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm>. Acesso em 10 de janeiro de 2008.
- ARRIGHI, Giovanni. Globalização e macrosociologia histórica. Dossiê Relações Internacionais. **Revista Sociedade e Política**, Curitiba, pp. 13-23, Junho de 2003.
- BASSO, Maristela; GOBBI ESTRELLA, Ângela Teresa. Aprimoramento jurídico e institucional do Mercosul. *In: HUGUENEY FILHO; CARDIM, Carlos Henrique (org.). Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR.* Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.
- BATTISTELLA, Dario. **Théories des Relations Internationales.** Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Volume I. 12ª edição. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BORBÓN, Josette Altmann. **Democratizar la Democracia en América Latina: De la Democracia Electoral a la Participativa**. Fundación Carolina, 2007. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es>>. Acesso em 15 de janeiro de 2008.

BRASIL. SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES; MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania**. Brasília: Ibraes, 2007a.

BRASIL. **Resolução nº. 1 do Congresso Nacional**, de 24 de julho de 2007, que “Dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição, organização e competências”.

BRASIL. **Resolução nº. 1 do Congresso Nacional**, de 07 de junho de 2011, que “Dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição, organização e competências”.

BRITO CRUZ, José Humberto de. **Cidadania e integração: o problema do ‘déficit democrático’ no processo de construção da União Européia**. Tese apresentada como requisito para conclusão do 50º Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco – Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2006.

CAETANO, Gerardo. **Los retos de una Nueva Institucionalidad para el Mercosur**. Análisis y propuestas. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de um reto. *In*: CAETANO, Gerardo (Coord.). **La Reforma Institucional del Mercosur**. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, 2009.

CARABACA, Marlon. **A Implementação da Representação Democrática no Processo de Integração Econômica Regional do MERCOSUL**. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, Dez. 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Externa do Brasil**. 3ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CHEVALIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. 8ª Ed., 4ª imp. Rio de Janeiro: Agir, 2002.

DAHL, Robert. Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's view. *In*: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, C. **Democracy's Edges**. London: Cambridge University Press, 1999.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Mercosur: origen, fundamentos, normas y perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2007.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. Sistema Político-Institucional del Mercosur. *In*: **Revista de Derecho Privado y Comunitario**. Santa Fé: Rubinzal Culzoni Editores, 2005.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. **El Mercosur. Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado**. Buenos Aires: Zavalia, 1997

DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C.. **Derecho Comunitario. Regimen del Mercosur**. 2ª ed. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1996.

DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. Tese de Doutorado em História das Relações Internacionais - Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

DRUMMOND, Maria Cláudia. O déficit democrático e as instituições parlamentares internacionais. *In*: MARTINS, Estevão C. Rezende; SARAIVA, Miariam Gomes. **Brasil, União Européia, América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

DRUMMOND, Maria Cláudia. A presença do Senado Brasileiro no Mercosul: um breve histórico. **Revista de Informação Legislativa**, ano 47, nº 186, abr./jun. 2010.

DRUMMOND, Maria Cláudia. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Universitas Relações Internacionais**, v. 9, nº1, jan./jun. 2011.

ERTHAL, Juliana. Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. **Observatório Político Sul-Americano**. Observador On-line v. 1, n. 9, nov. 2006. p 14-15.

ERTHAL, Juliana. The creation and development of integration parliaments in Europe and Latin America: Explaining the variation. **Congress of the Latin American Studies Association**. Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.

FØLLESDAL; Andreas, HIX, Simon. Why there is a Democratic Deficit in the EU: a Response to Majone and Moravcsik. **Journal of Common Market Studies**, June 2006

GENEYRO, Rodolfo R.; MUSTAPIC, Ana M. **Fortalecimiento de la Dimensión Parlamentaria e Institucional del Proceso de Integración**. Pautas para su futura evolución. *In*: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén(org.). Parlamentos e Instituciones en el Mercosur. Los nuevos desafíos. Claeh, UPD-OEA: Montevideú, 2000.

GILLIGAN, Michael J. The Transaction Costs Approach to International Institutions. *In*: MORAVCSIK, Andrew; MILNER, Helen V. **Power, interdependence, and nonstate actors in world politics**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

GONZÁLEZ, Carlos Alberto; BALMELLI, Carlos Mateo; SCAVONE, Rosa Maria G. Aspectos Institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta. *In*: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (org.). **Parlamentos e Instituciones en el Mercosur**. Los nuevos desafíos. Claeh, UPD-OEA: Montevideo, 2000.

HAYEK, Friedrich August von. **Os Fundamentos da Liberdade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1983.

HUGUENEY FILHO, Clodoldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el Mercosur**. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS (INESC). **Parlamento do MERCOSUL: Implantação e Perspectivas**. Nota Técnica nº 119. Novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/integracao-regional-1>>. Acesso em 08 de novembro de 2007.

JUCÁ, Francisco Pedro. **Parlamento do MERCOSUL: alterações necessárias à Constituição Brasileira de 1988**. Ed. LTr: São Paulo, 2002

KERBER, Gilberto. **Mercosul e a Supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001.

LABRANO, Roberto. **Mercosur: Integración y Derecho**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

LABRANO, Roberto. El Mercosur, evolución jurídica e institucional 1991-2002. *In*: HUGUENEY FILHO, Clodoldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el Mercosur**. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MACHIAVELLI, Niccolò. **O Príncipe (comentado por Napoleão Bonaparte)**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1977.

MAJONE, Giandomenico. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. **European Law Journal**, (1998), 4: 5-28.

MALISKA, Carlos Augusto. A Supranacionalidade no MERCOSUL. A transferência de direitos de soberania e o problema da legitimidade democrática. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 8, n. 81, p.01-16, out./nov., 2006.

MARTINS, Helena. **A participação da sociedade civil brasileira no Parlamento do Mercosul**. Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder de Celebrar Tratados**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995.

MERCADANTE, Araminta De Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de (Coord.). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº.11/03**. Comissão de Representantes Permanentes. Montevideú, 6 de outubro de 2003.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº. 24/04**. Criação do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito. Puerto Iguazú, 07 de julho de 2004

MERCOSUL. **Decisão CMC nº. 18/05**. Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul. Assunção, 19 de junho de 2005

MERCOSUL. **Decisão CMC nº 23/05**. Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Montevideú, 8 de dezembro de 2005.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº. 24/06**. Observatório da Democracia do Mercosul. Córdoba, 21 de julho de 2006.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº. 05/07**. Observatório da Democracia do Mercosul. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº 28/10**. Critério de Representação cidadã. Montevideú, 18 de outubro de 2010.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994.

MERCOSUL. **Regimento Interno do Parlamento do Mercosul**. Montevideú, Xxx de agosto de 2007

MERCOSUL. **Resolução GMC nº. 68/96**. Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social. Buenos Aires, 21 de junho de 1996.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 26 de março de 1991.

MITCHELL, Ronald B. The Influence of international Institutions: Institutional Design, Compliance, Effectiveness, and Endogeneity. *In: MORAVCSIK, Andrew; MILNER, Helen V. **Power, interdependence, and nonstate actors in world politics***. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

MORAVCSIK, Andrew. The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'. **Intereconomics: Journal of European Economic Policy**, November-December 2008.

MORAVCSIK, Andrew; MILNER, Helen V. **Power, interdependence, and nonstate actors in world politics**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

MOTA DE CAMPOS, João. **Manual de Direito Comunitário**. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ONUF, Nicholas. **World Of Our Making – Rules and Rule in Social Tehory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PIETRAFASA, Pedro. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. **Universitas Relações Internacionais**, v. 9, nº1, jan./jun. 2011.

RAEL, Robson. **A participação no Parlamento do Mercosul das organizações da sociedade civil de Brasília**. Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

RIO; Marina García del; RAFFO, Valentina. “El ordenamiento jurídico del Mercosur y la viabilidad de la aplicación directa de las normas Mercosur a la luz del Derecho Constitucional de los Estados Partes.” *In: ROCHA, Maria Elizabeth G. T.; PETERSEN, Zilah (coord.); MEYER-PFLUG, Samantha (colaboradora). **Coletânea de Estudos Jurídicos***. Bicentenário da Justiça Militar no Brasil. Brasília: Superior Tribunal Militar, 2008.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional público: curso elementar**. 12ª ed. Saraiva: São Paulo, 2010.

RIBEIRO, Elisa S.. O Parlamento do Mercosul como recurso para a construção do Direito Comunitário. **Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008.

RIBEIRO, Elisa; SANTORO, Maurício; MARTINS, Helena. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. **Observatório Político Sul-Americano**. Observador On-line v. 2, n. 12 Dez 2007. p 35.

RIBEIRO, Elisa S. Políticas de Educação no MERCOSUL. **Universitas Humanidades**, Brasília, v. 7, n. 1/2, p. 81-94, jan./dez. 2010.

RIBEIRO, Elisa S.; REIS, Rafael Nascimento. Um Parlamento para o Mercosul: o processo político e histórico de sua criação. **Universitas Relações Internacionais**, vol. 5, nº 1/2, 2007.

RIBEIRO, Elisa S.; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Las Competencias del Parlasur. *In: El Parlamento de la Union Europea y el Parlamento del Mercosur*. Coordenadores: Carlos Molina del Pozo; Calogero Pizzolo. Editora da Universidad de Buenos Aires, 2011.

RIBEIRO, Elisa S.; PINCHEMEL, Felipe. Paradigmas da Atuação Brasileira no Mercosul. **Universitas Relações Internacionais**, v. 9, nº1, jan./jun. 2011.

RIBEIRO, Elisa S.; REIS, Rafael N. Parlamento do MERCOSUL: Intergovernamental ou Supranacional? *In: GUIMARÃES, Maria Elizabeth Teixeira Rocha; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord.). Lições de direito constitucional em homenagem ao professor Jorge Miranda*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. **Estado, Democracia e Globalização**. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2008.

ROCHA, Maria Elizabeth G. T. Democracia, Direito e Legitimidade. A crise do sistema representativo contemporâneo e os novos desafios do contrato social. *In: ROCHA, Maria Elizabeth G. T.; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (org.). Lições de Direito Constitucional em Homenagem ao Professor Jorge Miranda*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ROCHA, Maria Elizabeth G. T. A incorporação das normativas mercosulinas e as constituições dos Estados Partes: o desafio das superações da normatividade estatal. **Universitas: Relações Internacionais**. v. 9, nº1/2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as Relações Internacionais**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

SAN MARTINO, Laura Dromi. **Derecho Constitucional de La Integración**. Editora Ciudad argentina, Servicio de Publicaciones – Facultad de Derecho – Universidad Complutense de Madrid, Buenos Aires: 2002.

SMITH, Andy. **Le gouvernement de l'Union européenne: une sociologie politique**. Paris: Réseau Européen Droit et Societé, 2010.

SOLON, Ari Marcelo. **Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão**. Porto Alegre: SAFE, 1997.

STELGES, Isabela Kathrin. **A Cidadania da União Européia: Uma sugestão para o Mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STONE, Randall W. Institutions, Power and Interdependence. *In*: MORAVCSIK, Andrew; MILNER, Helen V. **Power, interdependence, and nonstate actors in world politics**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

TOSTES, Ana Paula B.. **União Européia**. O Poder Político do Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 40, n. 1, June 1997 .

VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del MERCOSUR. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. 2001. pag 235.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia**. Os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003.

VENTURA, **Deisy**; PEROTTI, Alejandro D. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.: Montevideo, 2004

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. *In*: SIERRA, Gerónimo de (comp.). **Los rostros del Mercosur**. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: Clacso, abr. 2001, pp. 183-228

VIGEVANI, Tullo et al . O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 1, 2008

VILLAFANE SANTOS, Luís Cláudio. **O Brasil entre a Europa e a América**. O Império e o Interamericanismo (do Congresso do Paraná à Conferência de Washington). São Paulo, UNESP, 2004.

WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. John Locke e o individualismo liberal. 13ª ed., 7ª imp. São Paulo: Ática, 2002.

WENDT, Alexander. Anarchy Is What States make of It. **International Organization**, v. 46, 1992, p. 391-425.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ENTREVISTAS

Entrevista com Antônio Costa, Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em 25 de novembro de 2011.

Entrevista com Edélcio Vigna, do Instituto de Estudos Socioeconômicos, participante da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul, em 30 de novembro de 2011.

Entrevista com Paulo Roberto de Almeida, Diplomata de carreira, em 07 de dezembro de 2011.

Entrevista com Dep. Doutor Rosinha, Parlamentar do Mercosul e Deputado Federal, em 15 de dezembro de 2011.

NORMAS DO MERCOSUL UTILIZADAS PARA O LEVANTAMENTO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

1 REUNIÕES DE MINISTROS

Decisão CMC nº 5/91. Reunião de Ministros. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 6/91. Reunião de Ministros da Economia e Presidentes do Banco Central. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 7/91. Reunião de Ministros da Educação. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 8/91. Reunião de Ministros da Justiça. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 16/91. Reunião de Ministros do Trabalho. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 11/92. Reunião dos Ministros da Agricultura. Montevideú, 28 de Dezembro de 1992.

Decisão CMC nº 09/94. Comissão de Comércio do MERCOSUL. Buenos Aires, 05 de agosto de 1994.

Decisão CMC nº 1/95. Reunião de Ministros. Assunção, 05 de Agosto de 1995.

Decisão CMC nº 2/95. Reunião de Ministros da Cultura. Assunção, 05 de Agosto de 1995.

Decisão CMC nº 3/95. Reunião de Ministros da Saúde. Assunção, 05 de Agosto de 1995.

Decisão CMC nº 7/96. Reunião de Ministros do Interior. Fortaleza, 17 de
Dezembro de 1996.

Decisão CMC nº 7/97. Reunião de Ministros da Indústria. Montevideu, 15 de Dezembro de 1997.

Decisão CMC nº 60/00. Reunião de Ministros das Minas e Energia. Florianópolis, 17 de Dezembro de 2000.

Decisão CMC nº 61/00. Reunião de Ministros e autoridades do Desenvolvimento social do MERCOSUL. Florianópolis, 17 de Dezembro de 2000.

Decisão CMC nº 12/03. Reunião de Ministros do Turismo. Montevideu, 06 de Outubro de 2003.

Decisão CMC nº 19/03. Reunião de Ministros do Meio Ambiente. Montevideu, 15 de dezembro de 2003.

Decisão CMC nº 05/05. Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL. Assunção, 19 de Junho de 2005.

2 SUBGRUPOS DE TRABALHO

Decisão CMC nº 07/05. Divisão do Subgrupo Nº 9 “Energia E Mineração”. Assunção, 19 de junho de 2005.

Resolução GMC nº 11/91. Subgrupo de Trabalho nº 11 Assuntos Trabalhistas. Brasília, 17 de dezembro de 1991.

Resolução GMC nº. 151/96. Criação do Subgrupo de Trabalho nº 11 Saúde. Fortaleza,
13 de dezembro de 1996

Resolução GMC nº 13/00. Cria o Subgrupo de Trabalho no. 12 "Investimentos. Buenos Aires, 05 de abril de 2000.

Decisão CMC nº 37/10. Modificação da Denominação do Subgrupo de Trabalho Nº 15 “Mineração”. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

3 REUNIÕES ESPECIALIZADAS

Resolução GMC nº 12/91. Reunião Especializada de Turismo. Brasília, 17 de Dezembro de 2001.

Resolução GMC nº 22/92. Reunião Especializada de Meio Ambiente. s/d

Resolução GMC nº 24/92. Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia. Las Lenãs, 25 de Junho de 1992.

Resolução GMC nº 34/92. Reunião Especializada sobre Cultura. s/d.

Resolução GMC nº 155/96. Reunião Especializada de Comunicação Social. Fortaleza, 1996.

Resolução GMC nº. 20/98. Criação da Reunião Especializada da Mulher. Buenos Aires, 22 de julho de 1998.

Resolução GMC nº 76/98. Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Recuperação de Drogadependentes. Rio de Janeiro, 08 de Dezembro de 1998.

Resolução GMC nº 89/00. Reunião Especializada de Infra-estrutura da Integração. Brasília, 07 de Dezembro de 2000.

Resolução GMC nº 91/00. Reunião Especializada de Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL. Brasília, 07 de Dezembro de 2000.

Resolução GMC nº 35/01. Reunião Especializada de Cooperativas. Montevidéu, 1 de Outubro de 2001.

Resolução GMC nº 49/03. Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL. Montevidéu, 10 de Dezembro de 2003.

Resolução GMC nº. 11/04. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL. Buenos Aires, 25 de junho de 2004.

Resolução GMC nº 12/04. Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL. Buenos Aires, 25 de Junho de 2004.

Resolução GMC nº 39/04. Reunião Especializada de Organismos Governamentais de Controle Interno. Belo Horizonte, 16 de Dezembro de 2004.

4 DEMAIS ÓRGÃOS

Decisão CMC nº 18/98. Criação do Foro de Consulta e Concertação Política. Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2008.

Decisão CMC nº 59/00. Reestruturação dos Órgãos Dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comercio do MERCOSUL. Florianópolis, 14 de dezembro de 2000.

Decisão CMC nº 2/02. Coordenação entre o GMC e o FCCP. Buenos Aires, 18 de fevereiro de 2001.

Decisão CMC nº 11/03. Comissão de Representantes Permanentes. Montevideú, 6 de outubro de 2003.

Dezembro de 2003.

Decisão CMC nº 23/03. Regulamento Interno do Foro de Consulta e Concertação Política. Montevideú, 15 de dezembro de 2003.

Decisão CMC nº. 26/03. Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Montevideú, 15 de dezembro de 2003.

Decisão CMC nº. 24/04. Criação do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito. Puerto Iguazú, 07 de julho de 2004.

Decisão CMC nº. 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

Decisão CMC nº. 45/04. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

Decisão CMC nº. 18/05. Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul. Assunção, 19 de junho de 2005.

Decisão CMC nº. 24/05. Regulamento para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. Montevideú, 08 de dezembro de 2005.

Decisão CMC nº. 24/06. Observatório da Democracia do Mercosul. Córdoba, 21 de julho de 2006.

Decisão CMC nº. 31/06. Criação do Comitê Técnico nº 6. Brasília, 15 de Dezembro de 2006.

Decisão CMC nº. 05/07. Observatório da Democracia do Mercosul. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

Decisão CMC nº. 07/07. Estrutura e Funcionamento da Secretaria do Mercosul. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

Decisão CMC nº 33/09. Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL. Montevideú, 07 de dezembro de 2009.

Decisão CMC nº 63/10. Alto Representante-Geral do MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

Decisão CMC nº 65/10. Unidade de Apoio à Participação Social. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

Decisão CMC nº 01/11. Designação do Alto Representante-Geral do MERCOSUL. Montevideú, 19 de janeiro de 2011.

Disposição Parlasul nº 07/09. Regimento do Observatório da Democracia do Parlamento do MERCOSUL. Montevideú, 16 de Março de 2009.

Resolução GMC nº 20/95. Estrutura do GMC. Assunção, 03 de agosto de 1995.

Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994.

Protocolo de Olivos. Olivos, 18 de fevereiro de 2002.

Tratado de Assunção. Assunção, 26 de março de 1991.

NORMAS DO MERCOSUL UTILIZADAS PARA O LEVANTAMENTO DOS ORÇAMENTOS DOS ÓRGÃOS

1 FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)

Decisão CMC nº 28/06. Primeiro Orçamento do FOCEM. Brasília, 15 de dezembro de 2006.

Decisão CMC nº 44/07. Orçamento do FOCEM para o Ano 2008. Montevidéu, 17 de dezembro de 2007.

Decisão CMC nº 51/08. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Orçamento 2009. Salvador, 15 de dezembro de 2008.

Decisão CMC nº 16/09. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Orçamento 2010. Montevidéu, 07 de dezembro de 2009.

Decisão CMC nº 28/11. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Orçamento 2012. Montevidéu, 19 de dezembro de 2011.

Decisão CMC nº 05/12. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Atualização do Orçamento 2012. Mendoza, 29 de junho de 2012.

Decisão CMC nº 48/12. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Orçamento 2013. Brasília, 06 de dezembro de 2012.

2 PARLAMENTO DO MERCOSUL (PARLASUL)

Decisão CMC nº 62/10. Orçamento do Parlamento do MERCOSUL para o Exercício 2011. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

3 INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL (ISM)

Decisão CMC nº 38/08. Orçamento do Instituto Social do MERCOSUL para o Exercício 2009. Salvador, 15 de dezembro de 2008.

Decisão CMC nº 31/09. Orçamento do Instituto Social do MERCOSUL para o Exercício 2010. Montevideú, 07 de dezembro de 2009.

Decisão CMC nº 46/10. Orçamento do Instituto Social do MERCOSUL para o Exercício 2011. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

Decisão CMC nº 25/11. Orçamento do Instituto Social do MERCOSUL para o Exercício 2011. Montevideú, 19 de dezembro de 2011.

Decisão CMC nº 60/12. Orçamento do Instituto Social do MERCOSUL para o Exercício 2013. Brasília, 06 de dezembro de 2012.

4 SECRETARIA DO MERCOSUL (SM)

Resolução GMC nº 63/06. Orçamento da Secretaria do MERCOSUL para o exercício 2007. Brasília, 24 de dezembro de 2006.

Resolução GMC nº 54/07. Orçamento da Secretaria do MERCOSUL para o exercício 2008. Montevideú, 16 de dezembro de 2007.

Resolução GMC nº 70/08. Orçamento da Secretaria do MERCOSUL para o Exercício 2009. Montevideú, 11 de dezembro de 2008.

Resolução GMC nº 34/09. Orçamento da Secretaria do MERCOSUL para o Exercício 2010. Montevideú, 05 de dezembro de 2009.

Resolução GMC nº 55/10. Orçamento da Secretaria do MERCOSUL para o Exercício 2011. Foz do Iguaçu, 15 de dezembro de 2010.

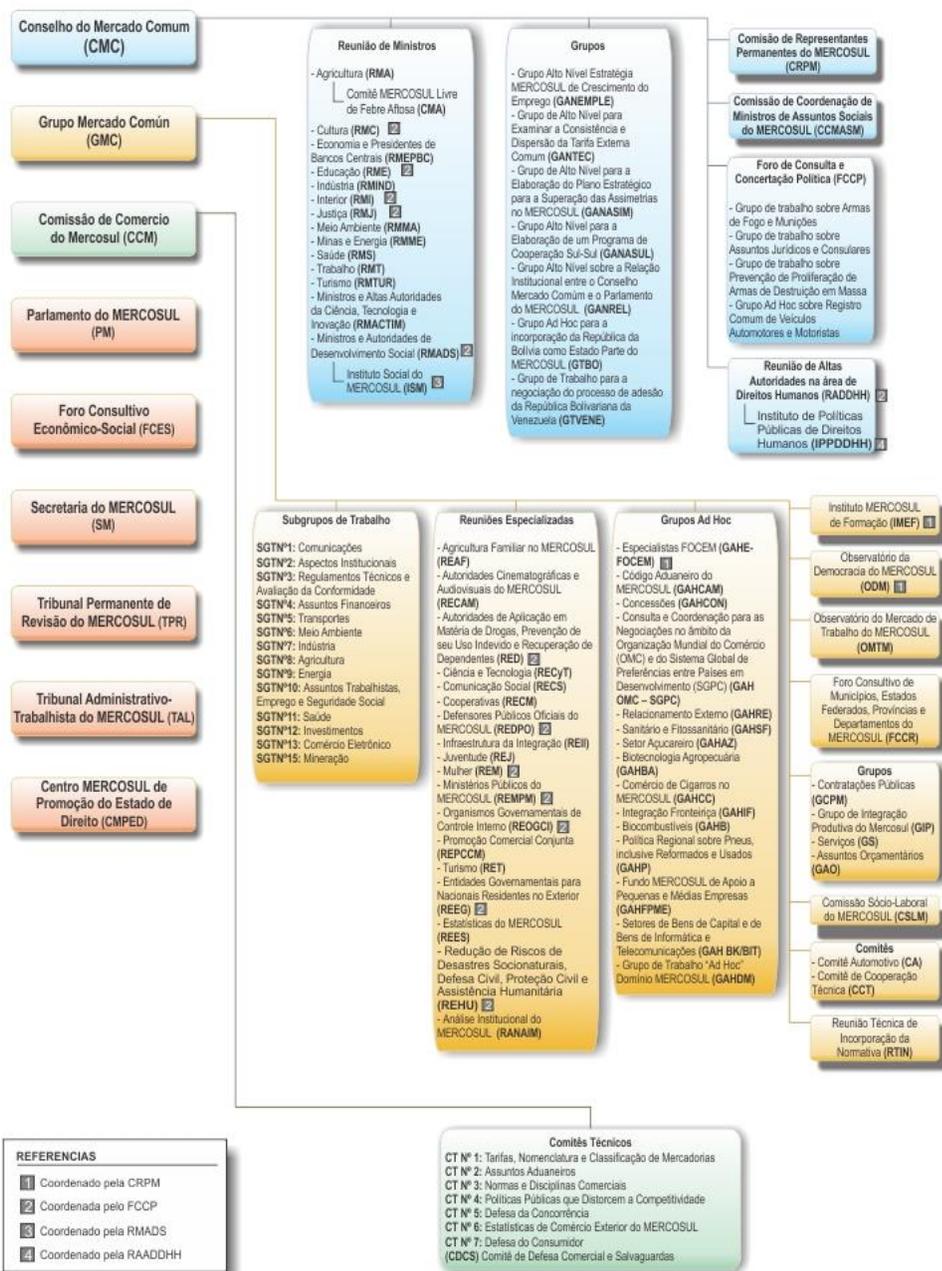
Resolução GMC nº 28/11. Orçamento da Secretaria do MERCOSUL para o Exercício 2012. Montevideú, 18 de dezembro de 2011.

Resolução GMC nº 47/12. Orçamento da Secretaria do MERCOSUL para o Exercício 2013. Brasília, 05 de dezembro de 2012.

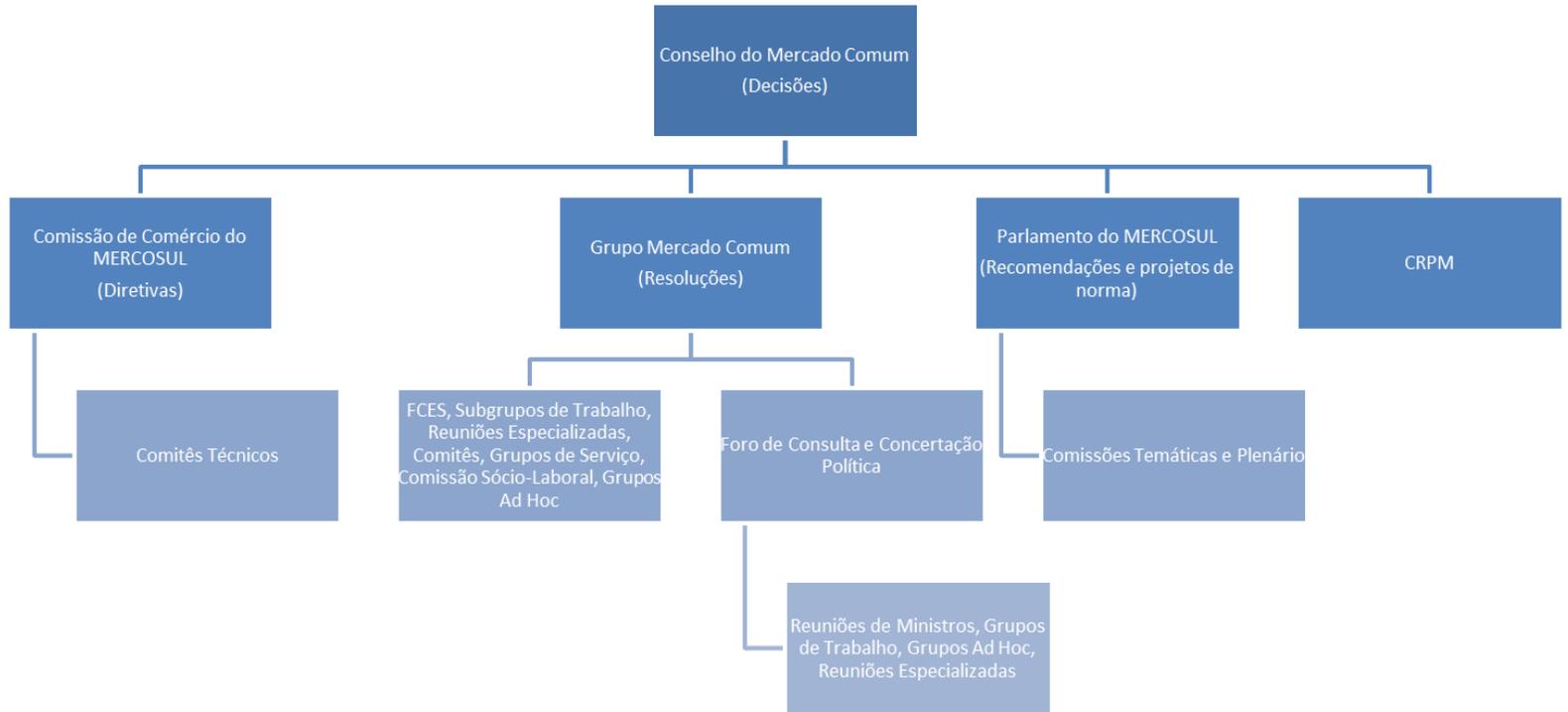
5 ALTO REPRESENTANTE-GERAL DO MERCOSUL (ARGM)

Resolução GMC nº 49/12. Orçamento do Alto Representante-Geral do MERCOSUL para o exercício 2013. Brasília, 06 de dezembro de 2012.

ANEXO A – ORGANOGRAMA DISPONÍVEL NO SÍTI0 OFICIAL DA SECRETARIA DO MERCOSUL



ANEXOB – PROCESSO LEGISLATIVO DO MERCOSUL



**ANEXO C – ORÇAMENTO DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL
(EM DÓLARES ESTADUNIDENSES)**

	ISM	SM	PARLASUL	FOCEM*	FOCEM**	ARGM
2007	-	996.996	***	125.000.000	497.344	-
2008	-	1.100.781	***	214.502.656	500.000	-
2009	227.952	1.673.841	***	302.688.329	500.000	-
2010	227.952	2.039.704	1.573.019	401.467.313	637.600	-
2011	488.175	2.297.969	1.573.019	***	***	***
2012	559.308	2.461.888	***	729.472.070	1.420.732	***
2013	1.187.337	4.207.521	***	685.717.619,19	1.869.398	1.414.038

Fonte: Elaborado pela autora Dados: Decisões do CMC e Resoluções do GMC

*= Total **= Gastos com a UT/Secretaria ***= não foram obtidas informações em documentos oficiais publicados no site web