



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

EFSON BATISTA LIMA

**UMA ANÁLISE DO MERCOSUL SOB O PRISMA DO IDEÁRIO
DEMOCRÁTICO**

Salvador
2015

EFSON BATISTA LIMA

**UMA ANÁLISE DO MERCOSUL SOB O PRISMA DO IDEÁRIO
DEMOCRÁTICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia.

Salvador
2015

Dados Internacionais de Catalogação

L732a Lima, Efon Batista.

Uma análise do Mercosul sob o prisma do ideário democrático /
Efon Batista Lima. – 2015.
110 f.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da
Bahia, 2015.

1. Mercosul – bloco econômico. 2. Direitos Humanos. 3.
Democracia. I. Bahia, Saulo José Casali. II. Universidade Federal
da Bahia. III. Título.

CDD: 341.232

EFSON BATISTA LIMA

**UMA ANÁLISE DO MERCOSUL SOB O PRISMA DO IDEÁRIO
DEMOCRÁTICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Salvador, 10 de abril de 2015.

Componentes da banca examinadora:

Professor Saulo José Casali Bahia (Orientador)
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

Professor Wilson Alves de Souza
Pós-doutor em Direito Processual Civil pela Universidade de Coimbra.
Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino
Universidade Federal da Bahia

Professor Vallisney de Souza Oliveira
Doutor em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Universidade de Brasília

Ao Professor Doutor Saulo Casali, meu professor na graduação, no mestrado e líder do Grupo de Pesquisas sobre Cidadania e Direitos Fundamentais – Linha Integração Regional, em cujo grupo despertei interesse pelos estudos do Direito Internacional e da Integração, ainda nos idos de 2008. A este mestre também pela sabedoria, respeito e ética na condução das atividades acadêmicas.

À minha família, inclusive, a estendida para contemplar Tiago Carvalho, meu amigo - irmão, em Salvador.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Luiza, Secretária do Programa de Pós Graduação em Direito, pelo empenho e zelo com os mestrandos e doutorandos.

Gostaria de agradecer ao Professor Doutor Wilson Alves por aceitar o convite para compor a banca de qualificação e de avaliação desta dissertação. Pessoa que muito estimo! Patrono de minha turma de formandos de 2012.1

Ao Professor da Universidade de Brasília, Doutor Vallisney de Souza Oliveira por aceitar o convite para compor a banca examinadora.

Aos Professores Doutores Edivaldo Brito, Rodolfo Pamplona e Nelson Cerqueira pelas aulas e devolutivas.

Aos amigos da Faculdade de Direito da Ufba que foram parceiros nessa caminhada, guiando-me por esta trajetória: Homero, Ângelo, Claiz, Carliane, Anna Carla, Cristina, George, Jorginho, Victor e tantos outros que, infelizmente, cometo injustiça ao não me lembrar dos nomes neste momento de aflição para terminar esta dissertação diante do prazo limite para depósito. Meu muito obrigado a todos e todas vocês!

A Joana Gomes, amizade que ganhei durante a tutoria dela pesquisando sobre direito da concorrência no Brasil sob acompanhamento do Professor Saulo Casali.

Gostaria de agradecer ainda ao apoio de Maurício, Manoelito, Sandoval, Bruno Almeida, Adson (Aldinho), Geiziane, Erikson, Osvanilton, Tiago Santana, Jéssica, Aroldo e Antônio Sá. Pessoas que me marcam e se situam no campo da especialidade.

A Livia Borges, Juciele, Roselene e Flávio. À primeira pelo apoio que me foi dado após o término da minha graduação. E os dois últimos pela amizade!

Por último, mas não menos importante, um agradecimento especial a essas pessoas que me deram bastante força ao longo dessa caminhada: Albene Piau, Karine, Edjane, Jenny Pompe, Fafá, Lara, Silvia Bahia, Juliana, Ubaldo, Joilson, Mônica e Eva Melo. Vocês foram muito além do que imaginei!

Parabolicamará

Antes mundo era pequeno porque Terra era grande
Hoje mundo é muito grande porque Terra é pequena
Do tamanho da antena parabolicamará
Ê volta do mundo camará, ê mundo da volta camará
Antes longe era distante perto só quando dava
Quando muito ali defronte e o horizonte acabava
Hoje lá trás dos montes dendê em casa camará
Ê volta do mundo camará, ê ê mundo da volta camará
De jangada leva uma eternidade, de saveiro leva uma encarnação
De jangada leva uma eternidade, de saveiro leva uma encarnação
Pela onda luminosa, leva o tempo de um raio
Tempo que levava rosa pra aprumar o balaio
Quando sentia que o balaio ia escorregar
Ê volta do mundo, camará, ê ê mundo da volta camará
Esse tempo nunca passa não é de ontem nem de hoje
Mora no som da cabeça, nem tá preso nem foge
No instante que tange o berimbau, meu camará
Ê volta do mundo, camará, ê ê mundo da volta camará
uma eternidade, de saveiro leva uma encarnação
De jangada leva uma eternidade, de saveiro leva uma encarnação
De avião o tempo de uma saudade
Esse tempo não tem rédea vem nas asas do vento
O momento da tragédia, Chico Ferreira e Bento
Só souberam na hora do destino apresentar
Ê volta do mundo camará, ê ê mundo da volta camará

O fim da História

Não creio que o tempo
Venha comprovar
Nem negar que a História
Possa se acabar

Basta ver que um povo
Derruba um czar
Derruba de novo
Quem pôs no lugar
(...)

(Gilberto Gil, 1991, cantor e compositor)

RESUMO

A investigação tem como análise a democracia no âmbito do Mercosul, de caráter teórica exploratória, visa interpretar criticamente o conceito de democracia, a partir da institucionalização desta no bloco econômico. Para tanto, parte-se das concepções de democracia e da sua promoção por parte dos organismos internacionais, tais como ONU, OEA e União Europeia. Ao longo da pesquisa procura-se verificar a contribuição do processo de redemocratização no Cone Sul para a criação do Mercosul. Após, examina a estruturação do bloco a partir dos órgãos internos e os respectivos limites para a tomada de decisão. Neste sentido, salienta o papel que pode ser exercido pelo Parlasul como *locus* importante para o estímulo e a participação dos cidadãos mercosulinos na consolidação do processo de integração, possibilitando a simbiose democracia e cidadania. O tratamento dispensado à democracia no Mercosul é tanto que favoreceu a cláusula democrática ser institucionalizada através do Protocolo de Ushuaia (1998) e, posteriormente, reafirmada por meio do Protocolo de Montevideu (2011), tornando-a um dos requisitos para o Estado Parte/Associado pertencer ao Mercosul. A partir disto, o conceito de democracia é retomado para verificar a possibilidade de esta ser praticada além da ideia de que os representantes dos Estados devem ser eleitos pelo voto direto, mas comportar também a linguagem da promocional e da efetivação dos direitos humanos, tomando as articulações mercosulinas nas áreas de saúde, educação e trabalho, como exemplos, sem deixar de reconhecer as perspectivas do mercado econômico, mas que concatena o diálogo democracia e direitos humanos. Sendo assim é curial avaliar se há déficit democrático no Cone Sul, especialmente, quanto à construção da identidade mercosulina e a participação da sociedade civil e dos indivíduos nas deliberações do Mercosul e quais mecanismos podem ser implementados para que as opiniões e interesses dos cidadãos possam ser considerados. Por fim, identifica-se que o Mercosul possui uma dimensão além da econômica, haja vista a preocupação dos Estados Partes com a manutenção do regime democrático e a preconização da democracia junto aos parceiros.

Palavras-chave: Integração Regional. Mercosul. Democracia. Cidadania. Direitos Humanos.

ABSTRACT

The research is to analyze democracy within Southern market, exploratory theoretical character, aims to critically interpret the concept of democracy, from institutionalization in this economic bloc. It recognizes up the conceptions of democracy and its promotion by international organizations such as ONU, OEA and the European Union. During the research seeks to verify the contribution of the redemocratization in the Southern Cone for the creation of. After examining the block structure from international organs and limits for decision making. In this regard, stresses the role that can be played by Parlasul as an important locus for the stimulus and the participation Southern market citizens in the consolidation of the integration process, enabling the democratic and citizenship symbiosis. The treatment of democracy in the Southern market is such that favored the democratic clause be institutionalized through the Ushuaia Protocol (1998) and subsequently reaffirmed through Montevideú Protocol (2011), making it one of the requirements for the State Party/ Associated belong to Southern market. From this, this concept of democracy is taken to verify the possibility of this being practiced beyond the idea that representatives of State must be elected by direct vote, but also carry the language of promotional and realization of human rights, taking the Southern market articulations in the areas of health, education and work, as examples without leaving to recognize the economic prospects of market, but that concatenates the dialogue democracy and human rights. Therefore it is crucial to assess whether there is democratic deficit in the Southern Cone, especially the construction of Southern market identity and the participation of civil society and individuals in decisions and what mechanisms can be implemented so that the opinions and interests of public may be considered. Finally, it identifies that Southern market has a dimension beyond economic, given the concern of State Parties to the maintenance of democracy and the preconization democracy with partners.

Keywords: Regional Integration. Southern market. Democracy. Citizenship. Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AABAC - Agência Brasileiro -Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

ABC - Argentina, Brasil e Chile

AIEA - Acordo entre o Brasil, a Argentina

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

ALALC- Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ARCU-SUL - Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEPAL - Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e o Caribe

CMC - Conselho do Mercado Comum

CONASEMS – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

CONASS - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul

DAC - Donor Assistance Committee

EUA – Estado Unidos da America

FCES - Fórum Consultivo Econômico e Social

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

FMI - Fundo Monetário Internacional

FOCEM - Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

GCM - Grupo Mercado Comum

HIV- Human Immunodeficiency Virus

IPPDH - Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos

MARCA - Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEA - Organização dos Estados Americanos

OECD - Organization of Economic Cooperation and Development

OLAS - Organização Latino Americana de Solidariedade

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PARLASUL – Parlamento do Mercosul

PEAS - Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul

POP - Protocolo de Ouro Preto

PR – Paraná

RAADH - Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados do Mercosul

RCTV- Radio Caracas Televisión

RME - Reunião de Ministros de Educação do Mercosul

SEM - Setor Educacional do Mercosul

SCCC - Sistema Comum de Contabilidade e Controle

SGT11 - Subgrupo de Trabalho - Saúde

SIMERCOSUL - Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul

SIS - Sistemas Integrados de Saúde

SUS - Sistema Único de Saúde

UE - União Europeia

UNDEF - Fundo das Nações Unidas para a Democracia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percepção dos cidadãos mercosulinos sobre a democracia.....	61
Tabela 2 - Percepção do que falta à democracia para os cidadãos mercosulinos..	62
Tabela 3 - Valores referentes à Contribuição e Recebidos.....	82

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA	16
2.1	A RETÓRICA DA DEMOCRACIA NOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	24
3	OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL	31
3.1	ORIGENS DO MERCOSUL E O REGIONALISMO LATINO-AMERICANO.....	32
3.1.1	O Mercosul e seus antecedentes	36
3.1.1.1	<i>A Transição Democrática e a questão nuclear</i>	40
3.2	O CONTÍNUO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E OS ÓRGÃOS DO MERCOSUL.....	44
3.2.1	Conselho do Mercado Comum	46
3.2.2	Grupo do Mercado Comum	47
3.2.3	Comissão do Comércio do Mercosul	47
3.2.4	Foro Consultivo Econômico Social	48
3.2.5	Secretaria Administrativa do Mercosul	48
3.3	O PARLASUL.....	49
4	ALÉM DA DIMENSÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL	59
4.1	O MERCOSUL E A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA.....	64
4.1.1	Os Protocolos de Ushuaia e de Montevideu	66
4.2	A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	71
4.2.1	O Estatuto da Cidadania	77
4.3	A CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	79
4.3.1	Educação	84
4.3.2	Saúde	88
5	O DÉFICT DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL	94
5.1	SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO.....	98
5.2	A CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL.....	101
5.3	PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO BRASILEIRO....	104
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	108

1 INTRODUÇÃO

A investigação teve como ponto de partida analisar o Mercosul sob a ótica da democracia. Para tal, enveredou pelo processo histórico responsável pela formatação do Bloco Econômico. O tema sobre democracia está na ordem do dia. Ele não foi só incorporado no âmbito do Mercosul, mas também nas agendas de diversas organizações internacionais, tais como: OEA, ONU e também na União Europeia, recebendo tratamento nos discursos das autoridades e nos documentos oficiais.

Para alcançar o objetivo da pesquisa foi necessário ser analisados os documentos emanados anteriores ao Mercosul e os que foram publicados após sua criação. Tratam-se de tratados, acordos, atas, declarações escritas, decisões, resoluções, entre outros. Ainda foi de fundamental importância observar a existência de trabalhos acadêmicos que tangenciava o ou incidia sobre às questões democráticas do Mercosul, visando assegurar um referencial teórico correspondente e adequado. É importante evidenciar que não se buscou nesta dissertação fazer análise comparativa a União Europeia.

No Capítulo 2, a pesquisa trata da cooperação internacional para a promoção da democracia e a retórica desta nos organismos internacionais. Nesse sentido, buscou-se estudos sobre democracia e sua aplicação prática de forma diferenciada no contexto das relações sociais e de poder, cujos teóricos são os seguintes: Max Weber, Boaventura Souza Santos, Norberto Bobbio, Habermas e Axel Honneth.

Assim, foi evidenciado ao longo deste Capítulo que houve vários modelos de democracia: a democracia direta, a democracia representativa liberal, a democracia popular, a democracia participativa, a democracia dos países que se desenvolveram a partir do colonialismo e quanto à promoção da democracia no campo internacional não existe exclusividade. A OEA, ONU, União Europeia, Mercosul têm inseridos essa temática no âmbito de suas atuações e da institucionalidade.

No Capítulo 3, os antecedentes históricos da integração da América do Sul e a dimensão institucional do Mercosul são discutidos, confirmando que o Mercosul teve sua origem assentada em uma perspectiva de viés exclusivamente econômica. Os Estados Partes precisavam responder as mudanças que estavam acontecendo no mundo após a queda do Muro de Berlim e fim da Guerra Fria: globalização de forma acentuada e o multilateralismo. Entre os órgãos do Mercosul, maior ênfase foi

dispensada ao Parlasul, haja vista ser o espaço de representação parlamentar e, conseqüentemente, espera-se nesse ambiente a participação da sociedade civil.

No Capítulo 4, a análise percorreu a assertiva que nos blocos econômicos a dimensão econômica é a razão inicial, contudo, outros fundamentos e dimensões são incorporadas ao longo do desenvolvimento. Esta ampliação pode oferecer maior grau de atuação dos órgãos constituídos. Então, a integração regional tem inserido no respectivo contextos as áreas cultural, ambiental, justiça, social entre outras. Isto é consequência da ampliação das funções dos blocos econômicos, cuja situação está sendo vivenciada no Mercosul. Chama atenção neste Bloco à questão da democracia, que apesar de não ter sido tratada de forma contundente na gênese do Mercosul, foi importante para a sua criação, inclusive, tal tema recebeu tratamento em documentos anteriores ao Mercosul. No caso mercosulino, a democracia recebeu institucionalização através do e ao Protocolo de Ushuaia e de Montevideu e a gênese do Bloco tem ligação com o processo de redemocratização na América do Sul.

No Capítulo 5, a investigação ocorre em torno do déficit democrático, considerado por parte da doutrina como incipiente. Apesar desta consideração, é possível catalogar diversos discursos que buscam apresentar as razões para isto: o modelo institucional intergovernamental; a preponderância do Executivo e seu monopólio do poder decisórios; a falta de transparência dos processos decisórios; a falta de participação da sociedade civil na tomada de decisões; a projeção no nível regional dos déficits democráticos dos Estados Partes; a tentativa de reprodução do modelo de repartição de poderes em um organismo internacional; as lacunas no processo de internalização de normas; problemas de compatibilidade e de interpretação das normas regionais em relações aos direito internos dos Estados e ao Direito Internacional; e a debilidade das funções outorgadas ao parlamento regional. De algum modo, esses fatores para essa provável ausência de democracia no Mercosul são articulados ao longo da dissertação.

Por fim, na Conclusão (que não é conclusiva), de forma apressada, poderia se chegar ao seguinte adágio: “Faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço”. Contudo, a conclusão não pode ser precipitada: o Mercosul é um processo em construção permanente. Não se pode negar a incorporação da perspectiva social na agenda positiva do Bloco, bem como as demais dimensões. A institucionalização da cláusula democrática nesse espaço regional possibilita caminhar na dimensão

política e buscar a definição do que seja democracia para os povos do Cone Sul e a adoção prática de critérios menos dúbios para suspensão de Estado Parte que infringir o Protocolo de Ushuaia.

Por fim, as experiências que estão sendo desenvolvidas no âmbito do Mercosul para envolver a sociedade civil nas discussões do Bloco são de fundamental importância para a legitimação das decisões tomadas e não há dúvida também que as populações nacionais devem ser as maiores beneficiárias da integração. A integração pressupõe avanços comerciais e econômicos que devem ter como consequência a transformação social.

2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

A democracia está entre os institutos mais acionados das agendas das organizações internacionais nas últimas décadas. Aos poucos o ideário democrático foi sendo incorporado aos documentos oficiais das instituições, tornando-se uma condição para que os organismos internacionais acolham novos membros ou permaneçam, formalizem parcerias com os Estados e, até mesmo, mantenha relações com outras organizações.

La promoción internacional a la democracia es, desde la década de los noventa, un componente firme de la política de desarrollo bilateral y multilateral, sobre todo de los Estados pertenecientes al Donor Assistance Committee (DAC) de la Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). Éstos gastan anualmente cerca de 11 mil millones de dólares o también el 12% de la ayuda oficial total al desarrollo para apoyar procesos de democratización en países en desarrollo. Estas medidas se basan en el supuesto instrumental de que la democracia es un requisito central de un desarrollo amplio y sustentable, así como de la seguridad y la paz. Además, se añade una argumentación normativa, según la cual la democracia representa al único régimen capaz de garantizar los derechos universales.¹

A prática democrática (ou sua tentativa de praticar) não é fenômeno recente. Em Atenas, na Grécia, ainda na Antiguidade, os atenienses já se esforçavam para colocá-la em ação, o que resultou na “primeira transformação democrática: da ideia e prática do governo de poucos para a ideia e prática do governo de muitos.”²

A ideia de democracia tornou-se um assunto popular e boa parte dos governos, democráticos ou não, insiste em querer para si e para o Estado representado o *status* de democrático. Ser considerado um Estado democrático

¹ A promoção internacional da democracia é, a partir dos anos noventa, um componente firme da política de desenvolvimento bilateral e multilateral, especialmente nos Estados pertencentes ao Comitê de Ajuda ao Doador (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Eles gastam anualmente cerca de 11 bilhões de dólares, ou mesmo 12% do total da ajuda oficial para desenvolvimento para apoiar projetos de democratização em países em desenvolvimento. Estas medidas estão em base instrumental pressuposto de que a democracia é o requisito central de um grande e sustentável desenvolvimento, assim como a segurança e a paz. Além disso, as regras de argumento, segundo a qual a democracia é o único sistema capaz de garantir os direitos universais. (LEININGER, 2009, p. 710-711, tradução nossa). LEININGER, Julia. Religión, democratización y promoción internacional de la democracia. In: NÚÑEZ, José Reynoso; ARROYO, Herminio Sánchez de La Barquera y (Coord.). **La Democracia en su contexto: estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario.** México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009. p. 710-711.

² DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos.** Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 1.

significa facilidades no mercado internacional e representa uma abertura para participar de diversos fóruns. É um adjetivo desejável.

A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de “democracia”; e aqueles que não o fazem insistem que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho para a “democracia” definitiva. Em nosso tempo, até mesmo os ditadores parecem crer que um ingrediente indispensável de sua legitimidade é uma pitada ou duas de linguagem da democracia.³

O significado de democracia tornou-se polissêmico e tem recebido diversos contornos ao longo do transcorrer da História. Se na Grécia a ideia foi envolver os cidadãos e possibilitar que participassem das decisões, inclusive, para exercer as funções do executivo, legislativo e judiciário, na atualidade, o crescimento populacional e o aperfeiçoamento das instituições têm impossibilitado a democracia direta.⁴

Foi também em Atenas, que a democracia apresentou seus primeiros problemas. Tornou-se excludente ao afastar os escravos⁵, afinal, estes não estavam na categoria de cidadãos. As mulheres também estavam excluídas, assim como os estrangeiros. A democracia ateniense foi patriarcal, elitista e escravista. A ideia de que todos os cidadãos tinham o mesmo direito perante as leis não se constituiu em uma noção verdadeira, apesar disto esta experiência não pode ser desconsiderada, serve como base de um dos pressupostos dos regimes democráticos da atualidade.

Hodiernamente, diversos autores têm trabalhado o conceito de democracia e compreendido sua aplicação prática de forma diferenciada no contexto das relações sociais e poder. Poderia ser aqui estudada nessa investigação uma quantidade infindável de autores, mas pela impossibilidade de esgotamento, os seguintes autores merecem ser analisados: Max Weber⁶, Boaventura Souza Santos⁷, Norberto Bobbio⁸, Habermas⁹ e Axel Honneth¹⁰; seja porque entre eles possuem

³ DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 2.

⁴ *Ibidem*.

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

⁶ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 1/2.

⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2011.

⁸ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

⁹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebebeichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1992. v. 1/2.

aproximações teóricas ou porque apresentam concepções distintas sobre democracia, evidenciando o embate teórico em torno do assunto. Ou ainda, os teóricos possuem uma relação com o tema desta pesquisa, qual seja, a democracia no Mercosul. A partir deste foi possível propugnar um regime democrático materialmente em favor dos direitos humanos e a afirmação da cidadania no bloco econômico do Cone Sul.

Entre os tipos ideais de Weber está a democracia ao lado do capitalismo, feudalismo, sociedade, burocracia e patrimonialismo. Para este autor, a representação política decorre do processo eleitoral, onde os indivíduos têm o direito ao voto e, após os resultados, caberia aos vencedores, de maneira autônoma, conduzir a direção governamental do país, haja vista a vontade popular ter sido estendida aos eleitos.

Para Weber, a participação popular se resume ao sufrágio universal. O processo é democrático somente na escolha e legitimação do governante. Não cabe ao gestor eleito atuar de acordo com a vontade das massas que são irracionais e deliberam por meio das emoções. Esta é a concepção weberiana de democracia que está pautada na representatividade.

A participação das massas é necessária para a escolha dos governantes enquanto mais um fator de legitimação e seleção de homens hábeis para conduzir o governo. Assim, Weber considerava as instituições e as ideias democráticas.

O pensamento weberiano de democracia contempla a valorização do parlamento como ambiente favorável à produção de líderes políticos, devendo haver no legislativo um líder carismático que, contrapondo-se ao poder da burocracia estatal, seria a ressonância das aspirações nacionais.¹¹ A democracia weberiana está intimamente interligada com a burocracia. Àquela deve zelar da expansão do domínio da burocracia estatal. A burocracia no pensamento de Weber é essencial para o funcionamento da "máquina" administrativa.

Um dos problemas do ideal de democracia weberiano está no excesso de liberdade concedida ao líder eleito, que pode livremente tomar diversas decisões sem qualquer relação com os nacionais. Depreende-se que o modelo de democracia

¹⁰ HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

¹¹ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004. p. 560. v. 2.

proposto por Weber pode ser enquadrado no conceito de "baixa intensidade"¹² e em muito dialoga com o paradigma democrático idealizado por Joseph Schumpeter para quem a democracia é um método político, constituindo-se em um arranjo institucional voltado para alcançar decisões legislativas e administrativas, pela qual não pode ser um fim em si mesma.¹³

Esta compreensão de democracia acredita que o sucesso da condução política da nação está no desempenho de seus líderes políticos carismáticos e o sufrágio é apenas meio para legitimar a escolha, cabendo a participação popular somente ao sufrágio em períodos eleitorais.

Em outra perspectiva está Habermas, que desenvolveu uma concepção procedimentalista de direito e democracia ao estabelecer a relação existente entre autonomia pública e privada.¹⁴ Sem direitos humanos responsáveis por assegurar a autonomia privada dos indivíduos, não há condições positivas para institucionalizar as variáveis sob as quais os cidadãos podem dispor da própria autonomia pública. O cidadão sem o exercício de sua autonomia pública não possui chances reais de estabelecer uma compreensão a respeito de suas necessidades e concepções de bem.

O excerto retirado da obra do autor em tela é elucidativo.

[...] os cidadãos só podem fazer um uso adequado de sua autonomia pública quando são independentes o bastante, em razão de uma autonomia privada que esteja equanimemente assegurada; mas também o fato de que só poderão chegar a uma regulamentação capaz de gerar consenso, se fizerem o uso adequado de sua autonomia política enquanto cidadãos. [...]¹⁵

A compreensão de direitos humanos deve estar atualizada democraticamente, segundo Habermas, porquanto autonomia pública e privada se articulam mutuamente, de forma que nem direitos humanos nem soberania popular possui primazia de um sobre o outro. A partir do princípio do discurso e da forma jurídica, Habermas estabelece o princípio da democracia, conforme apresentado a seguir:

¹² WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004. p. 560. v. 2.

¹³ Schumpeter, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

¹⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebebeichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992. v. 1/2.

¹⁵ _____. Sobre a Coesão Interna entre Estado de Direito e Democracia. In: _____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002. p. 158.

[...] o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos. A gênese lógica desses direitos forma um processo circular, no qual o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo, portanto o princípio da democracia, se constituem de modo co-originário.¹⁶

Assim, o cidadão a fim de assegurar a expectativa normativa de que o seu direito subjetivo seja garantido, é necessário que o sujeito de direito se situe em uma perspectiva mais ampla capaz de pressupor a concessão de direitos fundamentais por todos os membros de uma sociedade de livres e iguais, consoante as palavras de Habermas: “Pois, enquanto sujeitos de direito, eles só conseguirão autonomia se entenderem e agirem como autores dos direitos aos quais desejam submeter-se como destinatários”.¹⁷

A autonomia, portanto, é dialógica e decorre de um processo de autolegislação. Habermas defende que aos cidadãos exercitarem os direitos, a autonomia pública pode ser alcançada, realçando as condições procedimentais que institucionalizam a formação política da opinião e da vontade¹⁸, abrindo caminho para confirmar o que seria o princípio democrático.

Fazendo um contraponto a Habermas, Honneth tem como posicionamento uma articulação que combina comunidade democrática a partir da forma reflexiva de cooperação comunitária, articulando democracia, divisão cooperativa do trabalho e liberdade.

O indivíduo só atinge a liberdade plena, quando contribui, no seio da divisão do trabalho, com “suas próprias atividades para a manutenção da sociedade” assevera Honneth.¹⁹

A divisão social do trabalho assume especial relevância para Honneth, porquanto esta deve ser prescrita de forma razoável e justa para que cada integrante da sociedade possa se ver como um sujeito ativo em um empreendimento cooperativo, pois, sem tal consciência de responsabilidade compartilhada e cooperação, o

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebebeichler.. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992. p. 158. v. 1.

¹⁷ *Ibidem*, p. 163.

¹⁸ *Ibidem*, p. 159.

¹⁹ HONNETH, Axel. Democracia como Cooperação Reflexiva: John Dewey e a Teoria Democrática hoje. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001. p. 7.

indivíduo não conseguirá fazer dos procedimentos democráticos os meios para resolução dos problemas comuns.²⁰

Nesse sentido, o procedimentalismo habermasiano não aborda os meios de como motivar os indivíduos a se engajarem em procedimentos democráticos para resolverem os problemas políticos, porquanto tal mobilização somente pode ocorrer quando os cidadãos se compreendem como membros cooperativos de uma comunidade política, contribuindo para realização do bem comum.

Um dos autores da contemporaneidade que mais tem difundido seu pensamento sobre a democracia é Bobbio. Para este autor, democracia é o oposto de todas as formas de governos autocráticos. A democracia deve ser caracterizada através de quem tem autorização para tomar decisões coletivas em nome de um grupo e quais são os procedimentos a adotar; e a regra é que a maioria decida.²¹

Para Bobbio é indispensável que os indivíduos chamados a decidir, possam fazer exercer seus direitos políticos livremente, e para isso, necessariamente devem existir limites constitucionais, como os direitos individuais invioláveis (direitos de liberdade de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião de associação.). Estes direitos formam a base de um Estado Liberal, daí o entendimento que o Estado Liberal é o pressuposto histórico e jurídico do Estado democrático.²²

Ainda para este autor ao lado da regra da maioria como mecanismo de formação da vontade coletiva, existe também, o acordo firmado entre partes independentes visando à formação de uma vontade comum, como um contrato ou uma negociação. Nesse sentido, em um processo eleitoral os candidatos se articulam apresentando propostas e fazendo acordos individualizados visando sair vencedor do pleito, confirmando assim uma representação de interesses.²³

A partir das lições do mestre italiano, o princípio inspirador da democracia é a liberdade compreendida como autonomia, constituída na capacidade de dar leis a si

²⁰ HONNETH, Axel. Democracia como Cooperação Reflexiva: John Dewey e a Teoria Democrática hoje. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001.

²¹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p.18 -19.

²² *Ibidem*, p. 20.

²³ *Ibidem*, p.24-25.

própria, entretanto, as democracias representativas existentes e em funcionamento renunciaram ao princípio da liberdade como autonomia.²⁴

Uma das significativas análises de Bobbio trata acerca dos ideais democráticos e a efetiva realização destes ideais, isto é, uma análise do que foi prometido e do que de fato foi realizado. O ideal que realmente sustenta um sistema democrático é a supremacia do poder ascendente, que vai da base ao vértice, sobre o poder dissidente, que é sua absoluta oposição. Porém, este ideal só poderá ser concretizado onde existir o sufrágio mais universal possível, ou seja, onde o poder ascendente é alargado ao maior número de indivíduos.²⁵

O primeiro contraste entre o mais “nobre e elevado” ideal de democracia e a “matéria bruta” resultada, diz respeito à concepção individualista da sociedade. Uma concepção individualista pressupõe que a sociedade é fruto da vontade individual, assim a sociedade política, ou qualquer outra sociedade, somente é criada porque os indivíduos soberanos estando de acordo conciliam as suas vontades, aqui o que se pretende é não deixar espaço para centros de poder intermediários. É da sociedade idealizada por uma visão de mundo individualista que surge a democracia, porém o que se observa é que este ideal de sociedade não foi cumprido.²⁶

Os estudos sobre democracia não cessaram na atualidade. Os debates acerca de sua dimensão, limites e fundamentos são de longas datas e alcançaram os séculos XX e XXI. Apesar dessa intensa disputa, há significativos estudos que apontam a democracia como forma de governo que deve ser seguida. Os problemas estão na sua densidade prática e nos contornos estabelecidos por cada Estado. Este é o entendimento que pode ser extraído das análises de Santos e Avritzer.

O século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa travada ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da guerra fria envolveu dois debates principais: na primeira metade do século, o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia [...]. Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania

²⁴ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p.26.

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos [...]²⁷

É importante ressaltar que a democracia chega ao século XX com experiências diversas em todos os continentes, inclusive, com alta ressignificação ao “inserir novos atores na cena política, instaurar uma disputa pelo significado de democracia e pela constituição de uma nova gramática social.”²⁸

Para Santos e Avritzer a expansão da experiência democrática recolocou na agenda os debates centrais sobre democracia: trouxe de volta o debate acerca da questão da relação entre procedimento e participação societária; a acentuada participação social levou a uma redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática, apresentando novamente o problema da escala no interior do debate democrático e o problema da relação representação e diversidade cultural e social. A ampliação do debate envolveu mais sujeitos nas discussões.²⁹ Nesse sentido, defendem a existência da demodiversidade, que deve ser compreendida como a coexistência pacífica ou conflitual de diferentes propostas e práticas democráticas.³⁰

Ao longo do processo histórico houve vários modelos de democracia: a democracia representativa liberal, a democracia popular, a democracia participativa, a democracia dos países que se desenvolviam a partir do colonialismo, todavia, nos finais do século XX estes modelos desapareceram, restando à democracia liberal representativa, assim como o embate entre democracia e capitalismo sucumbiu, conforme denuncia Santos.³¹

[...] a discussão central da teoria crítica – da teoria da democracia em geral, Robert Dahl, Barrington Moore – era a questão das condições da democracia: o grande problema de discussão, então, era por que a democracia só se fazia possível em um pequeno pedaço do mundo, em um pequeno número de países. A resposta era porque lá existiam condições para isso: sociais, políticas, econômicas. Falava-se, por exemplo, de uma reforma agrária como condição para criar uma população cidadã para a democracia ou da necessidade de fortalecer as camadas médias como forma de estabilizar a democracia, e, como tais coisas não existiam na maioria dos países, não se podia discutir a democracia.

²⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Democracia e Participação** Belo Horizonte: UFMG, 2013. p.11.

²⁸ *Ibidem*, p. 25.

²⁹ *Ibidem*, p. 26.

³⁰ *Ibidem*, p. 44.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 85.

Por outro lado, havia uma tensão criativa entre democracia e capitalismo, porque a democracia era um processo que, por meio da metáfora do contrato social, lutava por uma inclusão mais ampla. O contrato social sempre foi seletivo, excluiu muita gente e muitos temas, mas desde o século XIX a luta política é de alguma maneira pela inclusão no contrato. Os operários, as mulheres, os imigrantes, as minorias, às vezes as maiorias étnicas, todos estavam em uma luta pela inclusão, que apresentava uma característica: envolvia alguma redistribuição social, que se dava na forma de direitos econômicos e sociais. Por isso o contrato social é a possibilidade de fazer alguma redistribuição.³²

É com este cenário diverso sobre democracia que diversos organismos internacionais têm orientado os Estados a adotarem as práticas democráticas. Nesse sentido, algumas instituições se aproveitaram do desaparecimento do embate entre capitalismo e democracia e a partir daí têm atuado, mas dentro da perspectiva do modelo neoliberal imposto pelo Consenso de Washington, que é uma democracia sem redistribuição social que não possui problema com o capitalismo, constituindo-se nas razões pelas quais o Banco Mundial e o FMI propõem esse formato de democracia.³³

Por outro lado, tem a defesa da democracia por organizações internacionais como ONU, OEA e blocos econômicos, tais como União Europeia e Mercosul que compreendem a importância do regime democrático, haja vista a importância dos governos nacionais serem eleitos diretamente, para o próprio desenvolvimento do Estado e o respeito às decisões da maioria.

2.1 A RETÓRICA DA DEMOCRACIA NOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: OS CASOS DA ONU E DA OEA

No âmbito das organizações internacionais verifica um envolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) na formulação de propostas voltadas para a promoção da democracia. Após a Declaração do Milênio de 2000 e a criação em julho de 2005 do Fundo das Nações Unidas para a Democracia (UNDEF) é possível constatar que o envolvimento da Organização tem aumentado.

A promoção da democracia no campo internacional não é exclusividade da ONU. A OEA (Organização dos Estados Americanos) já tem atuado nesse contexto há mais tempo. A União Europeia (UE) e o Mercosul têm inseridos essa temática. No

³² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 85-86.

³³ *Ibidem*, p. 87-88.

caso mercosulino, a democracia recebeu institucionalização e a gênese do bloco tem ligação com o processo de redemocratização na América do Sul. De um modo geral, as organizações internacionais tem se colocado como instrumentos significativos no debate sobre a democracia e as suas condições é o que defende Sousa.

As organizações internacionais têm sido instrumentos fundamentais de estabilidade, por meio de atividades de monitorização, assistência aos processos reformistas e apoio jurídico-legal à democratização. O caráter multidimensional das suas abordagens, incluindo aspectos políticos, jurídicos, econômicos, sociais e culturais da vida de um Estado, tem fornecido um enquadramento seguro para o desenvolvimento e para a democratização, por exemplo, na implementação de programas de reforma do sistema judicial ou na adoção de nova legislação de cariz liberal. A sua atuação ao nível, quer da sociedade civil, quer das entidades governativas responsáveis, tem permitido uma abordagem integrada e uma resposta mais eficaz aos desafios da democratização. Além do mais, pelo facto de implicarem a partilha de regras e objetivos comuns, sugerem um nível aprofundado de interação entre os seus membros, promovendo princípios de cooperação e complementaridade.³⁴

O debate acerca da democracia fica evidente no seio das Nações Unidas, quando da realização da Conferência de Democracias Novas e Restauradas em Manila nas Filipinas em junho de 1988, na qual treze Estados estiveram presentes. No total, seis conferências internacionais referentes às democracias novas ou restauradas foram realizadas: Manila (Filipinas) em 1988; Manágua (Nicarágua), em 1994; Bucareste (Romênia), em 1997; Cotonou (Benim), em 2000; Ulan Bator (Mongólia), em 2003; Doha (Quatar), em 2006.³⁵

O reconhecimento de que as Nações Unidas deveriam desempenhar função na promoção da democracia foi expresso através da Agenda para a Democratização³⁶, lançada em 1996 no contexto dos lançamentos da Agenda para a Paz (1992) e da Agenda para o Desenvolvimento (1994). O documento foi produzido com o objetivo de aprofundar o conhecimento e a compreensão sobre os esforços da ONU em prol da democratização.

³⁴ SOUSA, Fernando de. A democracia, face política da globalização? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 12, 2006.

³⁵ ONU. **Resolução n. 66/285**. Apoio do Sistema das Nações Unidas aos esforços de governos para promover e consolidar democracias novas ou restauradas. Disponível em: <<http://observatoriodemocracia.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Res.-66285-66th-session.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

³⁶ ONU. **Agenda para Democratização**. Disponível em: <www.nigd.org/towards-a-globalcivil-society/NRD/an-agenda-for-democratization.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

A agenda reconhece os benefícios da democratização, entre eles, o de tornar as sociedades mais abertas e os governos mais receptivos às demandas da sociedade. O documento defende que democracia contribui para a preservação da paz, assegura a justiça e os direitos humanos e promove o desenvolvimento econômico e social.

No encontro de revisão da Cúpula do Milênio, realizado em 2005, representantes de mais de 150 Estados apoiaram a criação do Fundo das Nações Unidas para a Democracia (UNDEF), e a declaração final do encontro reconheceu que a democracia é um valor universal baseado na livre vontade do povo em determinar seu sistema político, econômico, social e cultural, o documento afirmou ainda que não existe um modelo único de democracia e que os princípios da soberania e da autodeterminação devem ser respeitados quando se considera a promoção da democracia. A declaração firmou entendimento em face da interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos.

Ainda em 2005, o Fundo das Nações Unidas para a Democracia (UNDEF) foi criado. A prioridade do UNDEF é a promoção da democracia pelo mundo, provendo assistência a entidades governamentais, não governamentais, nacionais, regionais e internacionais, incluindo agências, órgãos, programas e departamentos das Nações Unidas.

Dentre as áreas de ação prioritária do Fundo estão: o fortalecimento da sociedade civil, educação cívica, o registro de eleitores e o fortalecimento de partidos políticos e a promoção do acesso dos cidadãos à informação.

Por meio da Resolução da 66/285, a ONU empreendeu um discurso em favor da democracia, reconhecendo que há diversas formas e que o seu sentido prático deve ser aperfeiçoado para possibilitar a participação da sociedade civil. Nesse sentido, reafirmou a Carta das Nações Unidas, inclusive, os princípios e propósitos nela contidos, e reconheceu que os direitos humanos, o Estado e a democracia estão interligados e reforçam-se mutuamente e que eles pertencem aos valores e princípios centrais universais e indivisíveis da ONU, lembrando que não há um modelo único de democracia e que a democracia não pertence a nenhum país ou região.³⁷

³⁷ ONU. **Resolução n. 66/285**. Apoio do Sistema das Nações Unidas aos esforços de governos para promover e consolidar democracias novas ou restauradas. Disponível em:

Este mesmo documento informa que as atividades da ONU de apoio aos esforços dos governos para promover a democracia serão tomadas de acordo com a Carta da ONU e apenas quando há o pedido específico do Estado membro envolvido. Aqui, constitui-se um problema para o Sistema ONU, haja vista que em raras situações o Estado fará pedido de apoio, muito menos atribuirá para si o título de Estado não democrático.³⁸

A Resolução também ressaltou o papel que os parlamentos e o envolvimento ativo das organizações da sociedade civil e da imprensa e da interação delas com o governo, em todos os níveis, possuem para a promoção da democracia, da liberdade, da igualdade, da participação, do desenvolvimento, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Na oportunidade, a ONU estimulou os governos a fortalecer os programas nacionais voltados à promoção e à consolidação da democracia, inclusive através de uma maior cooperação bilateral, regional e internacional, levando em consideração abordagens inovadoras e melhores práticas e estabeleceu o Dia Internacional da Democracia, em 15 de setembro, lembrando que a data já foi celebrada pela primeira vez em 2008.³⁹

Apesar da ONU defender a democracia, o seu sistema deliberativo não é tão democrático, haja vista algumas potências estarem no Conselho de Segurança e terem direito de vetar as decisões da Assembleia Geral. Mesmo assim, não se pode deixar de reconhecer que a institucionalização, valorização e promoção da democracia estão em processos de consolidação na agenda das Nações Unidas, inclusive, a democracia foi associada a temas de vital importância, tais como a promoção dos direitos humanos e o desenvolvimento.

As mudanças dentro de uma organização da complexidade da ONU são complexas e lentas, mas a criação do Fundo e a respectiva operacionalização denotam que a defesa da democracia integra o seu campo de atuação.

Quando observado no âmbito regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA) é uma das organizações internacionais que atua na promoção e consolidação da democracia nas Américas. Tal constatação pode ser percebida através dos princípios que estão inseridos no art. 3º de sua Carta: “Todo Estado tem

<<http://observatoriodemocracia.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Res.-66285-66th-session.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado. Sujeitos ao acima disposto, os Estados americanos cooperarão amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais” e “A eliminação da pobreza crítica é parte essencial da promoção e consolidação da democracia representativa e constitui responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos”.⁴⁰

Em 1959, os Ministros de Relações Exteriores reunidos no Chile aprovaram a Declaração de Santiago. Este documento teve as ideias originalmente apresentadas pelo Brasil. Nele constavam os seguintes elementos norteadores: independência dos poderes; realização de eleições livres; não perpetuação dos dirigentes no poder; respeito aos direitos humanos; proteção desses direitos por meios judiciais eficazes; rejeição da prática sistemática da cassação política; liberdade de imprensa, informação e expressão; e promoção da cooperação econômica. Ideias consideradas avançadas de mais para uma região que, no século XX, teve diversos regimes ditatoriais se instalando nos Estados.

Através de Resolução n.º 1.080 de 1991, conhecida como “Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano”, os Estados da OEA expressaram a determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes e oportunos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, respeitado o princípio da não intervenção.⁴¹ Esta Resolução estabeleceu, conseqüentemente, um mecanismo de ação coletiva para o caso em que ocorresse uma interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros da Organização, materializando, assim, uma antiga aspiração de responder rápida e coletivamente em defesa da democracia.

Em 1992, a Declaração de Nassau acordou que a OEA desenvolveria mecanismos a fim de proporcionar a assistência que os Estados membros solicitem

⁴⁰ A alínea “f” do art. 3º da Carta da OEA foi inserida pelo Protocolo de Washington, subscrito em 14 de dezembro de 1992.

⁴¹ CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em nome da democracia**: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994. Brasília: IRBR; FUNAG; CEE, 1998. p. 28. (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2).

para promover, preservar e fortalecer a democracia representativa, de maneira a complementar e cumprir o previsto na Resolução n.º 1080.

Documento importante para esse contexto é a Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, em cujo momento os Estados membros expressaram estar convencidos de que a democracia, a paz e o desenvolvimento são partes inseparáveis e indivisíveis de uma visão renovada e integral da solidariedade americana e de que, da implementação de uma estratégia inspirada na interdependência e na complementaridade desses valores, dependerá a capacidade da OEA de contribuir para preservar e fortalecer as estruturas democráticas no Hemisfério.

Na Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, os Estados membros ratificaram a convicção de que a missão da Organização não se limita à defesa da democracia nos casos de rompimento de seus valores e princípios fundamentais, mas também exige um trabalho permanente e criativo destinado a consolidá-la, bem como um esforço permanente para prevenir e antecipar as próprias causas dos problemas que afetam o sistema democrático de governo.

A OEA possui a Carta Democrática Interamericana⁴² desde 2001, em cuja missiva assevera que os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la. Para os assinantes, a democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas. Na Carta há uma opção pela democracia representativa, sendo elementos essenciais dela: o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito; a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

Diante do exposto, é possível afirmar que a promoção da democracia e sua respectiva consolidação são ideias que orientam as organizações, especialmente, as aqui descritas. Todavia, o discurso em favor da democracia no âmbito da ONU é recente e no caso da OEA, apesar de ter mais tempo, é perceptível que não há

⁴² OEA. **Carta Democrática Interamericana.** Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em: 26 fev. 2015.

consenso em face do conceito e práticas democráticas, sendo que no sistema do âmbito americano diz que a democracia precisa ser representativa.

3 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

O Mercosul teve sua origem assentada em uma perspectiva de viés exclusivamente econômica. Os Estados Partes precisavam responder as mudanças geopolíticas em que passava o mundo após a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria. Somavam-se ainda o processo de globalização crescente com a internacionalização das economias e o multilateralismo - como forma de governança para o desenvolvimento econômico através de blocos econômicos.

O próprio Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, evidencia que os Estados Partes levaram em consideração estes aspectos histórico-econômicos ao compreenderem que a integração possibilitava a ampliação das dimensões dos mercados nacionais e este caminho constituía condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico dos países envolvidos.

O Tratado de Assunção (1991) apresenta de forma transparente que o objetivo desta integração regional será alcançado com o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países.

O Tratado expressa que este processo de integração é uma resposta adequada aos acontecimentos do momento histórico. Assim, permite inferir que a constituição do Mercosul teve como foco os problemas econômicos que estavam enfrentando e os prospectados, caso os países do Cone Sul não se integrassem para participar do processo de internacionalização da economia mundial. Sendo assim, as ideias liberais, a abertura de mercados e o regionalismo têm sido analisadas como responsáveis pelo surgimento do Mercosul e, recentemente, tem-se estudado a democratização do Cone Sul.⁴³

Apesar disto, com maior envolvimento dos Estados Partes e as transações comerciais e circulação de pessoas acontecendo, o próprio bloco precisa efetivar a organização interna delineada e quando necessário ampliar e consolidar sua

⁴³ REIS, Oswaldo Dehon Roque. **As Origens do Mercosul**: a construção da ordem política no Cone Sul. Curitiba: Juruá, 2012, p.11.

institucionalidade para conferir maior desenvoltura visando o cumprimento dos objetivos integrativos e assegurar as liberdades requeridas, tais como a circulação de bens, capitais, pessoas e prestação de serviços, assim como precisa adotar “um conjunto de políticas públicas comuns para estabelecer um equilíbrio”.⁴⁴

Tem-se percebido nos blocos econômicos que a dimensão econômica é uma razão inicial, mas outros fundamentos e dimensões são incorporadas ao longo da evolução, oferecendo maior grau de atuação dos órgãos constituídos. Então, não é exagero se afirmar que a integração regional tem incluído nos seus contextos as áreas culturais, ambientais, justiça, entre outras. Isto é consequência do desenvolvimento dos blocos econômicos.⁴⁵

Nesse sentido, um dos objetivos centrais desta investigação é analisar a dimensão da democracia e de que forma tem acontecido a sua implementação. Para tal, verifica o ideário de democracia que foi incorporado posteriormente ao Bloco através da Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, que considera que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul, bem como o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, de 24 de julho de 1998. Por oportuno, faz-se necessário triangular a democracia com direitos humanos, convergência de políticas públicas e cidadania.

3.1 ORIGENS DO MERCOSUL E O REGIONALISMO LATINO-AMERICANO

O desejo de integrar os países da América Latina não é recente. Ainda durante o processo de independência dos países desta região, ideias voltadas para a integração foram difundidas nesta porção do continente americano, apesar de se observar pouco esforço da maior parte das nações latino – americanas para apoiar essa concepção.

⁴⁴ BAHIA, Saulo Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: _____. (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p.538.

⁴⁵ GOMES, Eduardo Biacchi. **Manual de Direito da Integração Regional**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2014. p. 74.

Em 1826, no Panamá, Simón Bolívar fomentou que os Estados se reunissem naquele País, através de Congresso, para discutirem às questões comuns. Então, acontecia o Primeiro Congresso dos Estados Americanos.⁴⁶

Ainda em 1889, foi realizada em Washington, no EUA, a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, responsável por criar a União Internacional das Repúblicas Americanas.⁴⁷

As ideias de integração e regionalismo têm seu pioneirismo na América Latina, conforme defende Menezes.

[...] a ideia de integração e de um regionalismo surge pela primeira vez na história das relações internacionais na América Latina, cujos povos, já naquele tempo desejavam desenvolver um processo de integração regional que privilegiasse a solução pacífica de controvérsias e fosse um foro democrático e multilateral de discussão dos problemas regionais ideias que mais tarde foram postas em prática só no âmbito, mas também da União Européia. Enquanto, os países europeus se perdiam em disputas e conflitos, a América Latina, de alguma forma, buscava solidariedade entre seus povos, por intermédio de instrumentos jurídicos inovadores, hoje amplamente empregados.⁴⁸

A criação da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e o Caribe (CEPAL) em fevereiro de 1948, vinculada à Organização das Nações Unidas e sob a liderança do argentino Raul Prebisch, permitiu diversos estudos sobre a região, inclusive, um dos objetivos estava associado à criação de um Mercado Comum Latino-Americano.⁴⁹

Apesar da região não ter sido palco da Segunda Guerra Mundial, com o fim desta e com a eclosão da Guerra Fria, os países sofrem uma invertida dos EUA. Este cada vez mais interessado em ampliar e consolidar sua presença econômica e política, inclusive, legitimando governos ditatoriais. Mesmo assim, Cuba adota o regime socialista em seu território e tenta estimulá-lo em outros.

Por outro lado, sob os auspícios da Guerra Fria, os EUA avançaram no seu projeto político-econômico. Buscavam manter os governos alinhados, ao mesmo tempo persuadiam os Estados a fortalecerem suas economias a partir da perspectiva do liberalismo econômico, que significava, antes de mais nada, a abertura do mercado e a flexibilização da economia.

⁴⁶ MENEZES, Wagner. **A contribuição da América Latina para o Direito Internacional: o princípio da solidariedade.** 2007. 342 f. Tese (Doutorado). Programa de Integração da América Latina – PROLAM. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem*, p. 39.

⁴⁹ KUNZLER, Jacob Paulo. **Mercosul e o comércio exterior.** São Paulo: Aduaneiras, 1999. p. 84.

Para solidificar o pensamento da economia de mercado, em 1959, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi criado com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social, especialmente, da América Latina através do financiamento de projetos desenvolvimentistas.⁵⁰

Em resposta à articulação do governo americano, em 1960, a Organização Latino - Americana de Solidariedade (OLAS) foi criada através do empenho do governo cubano.

Os anos posteriores a década de sessenta foram férteis para a criação de blocos econômicos regionais na América Latina. Todavia, o avanço destes blocos ficou comprometido com a estagnação da economia, especialmente, com a crise do petróleo que atingiu o continente.

Como consequência dos esforços da CEPAL, ainda em 1960, o Tratado de Montevideu criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo processo tinha como objetivo a união dos países da América do Sul e México, visando estabelecer uma área de livre comércio em um período de doze anos. Inicialmente, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram o Tratado. Ao longo da década de sessenta, os seguintes Estados tornaram-se signatários do acordo: Colômbia e Equador em 1961; Venezuela em 1966 e Bolívia em 1967. Contudo, após os esforços para a criação, o Bloco não resistiu aos severos mecanismos de rigidez para as negociações e nem a instabilidade política, como demonstra Kunzler.

A pouca flexibilidade do Tratado, a falta de adesão do setor privado e o autoritarismo político dos regimes emergentes em quase toda a América latina foram peças fundamentais para as frustrações e conflitos no funcionamento da Associação. Contribuiu para o fracasso total a falta de dinamismo devido ao grande número de associados e as diferenças estruturais dos mesmos.⁵¹

Em 1980, os Estados Membros da ALALC retomaram o acordo e buscaram constituir a Associação Latino Americana de Integração. Nesse sentido, decidiram revisar os princípios que haviam norteado a integração anterior, corrigindo aqueles que colaboraram para o fracasso, como: o que fixava prazos para o cumprimento de

⁵⁰ MENEZES, Wagner. **A contribuição da América Latina para o Direito Internacional: o princípio da solidariedade.** 2007. 342 f. Tese (Doutorado). Programa de Integração da América Latina – PROLAM. Universidade de São Paulo. 2007.

⁵¹ KUNZLER, Jacob Paulo. **Mercosul e o comércio exterior.** São Paulo: Aduaneiras, 1999. p. 85.

etapas determinadas do processo de integração; a obrigatoriedade de se estender todos os países membros as preferências comerciais negociadas bilateralmente e a meta de estabelecer uma tarifa externa comum.⁵²

Como ressaltado anteriormente, a ALADI não conseguiu se consolidar em um cenário marcado por mudanças abruptas no mercado internacional agravadas com a crise do petróleo e que provocaram altas elevações nas taxas de juros, recessões econômicas e dificuldades para os países membros acessarem crédito externo.⁵³ Mesmo assim a ALADI continua vigente e teve o ingresso de Cuba em 1999 e o do Panamá em 2009.

Neste contexto de regionalismo e integração é importante diferenciar estas duas situações, assim como posteriormente será feito entre o direito da integração e o direito comunitário. Por vezes, estes conceitos são tomados como se sinônimos fossem, mas guardam relações distintas, inclusive, consequências jurídicas díspares. No caso da integração e do regionalismo geralmente estes se complementam, mas podem significar fenômenos diferentes.⁵⁴

O termo integração tem sido frequentemente utilizado para delinear as articulações formais entre os Estados e os movimentos relacionados à criação de áreas de livre comércio, que podem ser sucedidas por uma união aduaneira ou por um mercado comum, visando à integração econômica de bens, fatores de produção, capitais e movimento de pessoas e trabalhadores.⁵⁵

E o termo tem sido empregado para designar a integração econômica que ocorre através da institucionalidade a partir de instrumentos jurídicos próprios. O processo de integração passa de uma ação meramente de coordenação e de aproximação entre Estados para uma integração mais aprofundada e que tem consequência nas bases do Direito Internacional, suas fontes, princípios e nas formas de aplicação.⁵⁶

⁵² MACHADO, João Bosco M. **Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise**. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 62.

⁵³ LUIZ, Denise de Souza. **Integração Jurídico-Social do MERCOSUL: a necessidade do estudo da saúde pública como um dos segmentos dos direitos sociais**. Curitiba: Juruá. 2012. p.32.

⁵⁴ REIS, Oswaldo Dehon Roque. **As Origens do Mercosul: a construção da ordem política no Cone Sul**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 24.

⁵⁵ BRESLIN, Shaun; HOGGOTT, Richard; ROSAMOND, Bem. Regions in comparative perspective. In: BRESLIN, Shaun et al. (Ed.). **New Regionalisms in the Global Political Economy: theories and cases**. [London: Routledge], 2002. p.13.

⁵⁶ MENEZES, Wagner. **A contribuição da América Latina para o Direito Internacional: o princípio da solidariedade**. 2007. 342 f. Tese (Doutorado). Programa de Integração da América Latina – PROLAM. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2007.

O regionalismo, por sua vez, refere-se a um conjunto de ideias, percepções e princípios estatais e não estatais que permitem a articulação de unidades políticas, principalmente, os Estados, em um contexto regional. Para Hurrell (1995), o regionalismo está associado aos estudos da coesão social e envolve os elementos relacionados à etnia, raça, religião, cultura, os elementos econômicos e a coesão política. Assim, regionalismo e integração são práticas distintas e que recebem tratamento diferenciado no Direito Internacional.⁵⁷

Percebe-se que a origem da integração na América Latina é anterior aos anseios em prol da Comunidade Européia do Carvão e do Aço em 1951. E a formação de blocos regionais não é uma situação tão recente assim; o Zollverein, uma área de livre comércio e união aduaneira, criada em 1834, que reunia os Estados que se localizam na atual Alemanha, sob os esforços da Prússia é um exemplo desta natureza.

3.1.1 O Mercosul e seus antecedentes

Ainda percorrendo o histórico da formação do Mercosul e da Integração Latino – Americana, tem-se o ABC, formado pelas siglas iniciais de Argentina, Brasil e Chile, que foi assinado em 25 de maio de 1915, em Buenos Aires e chamado de Tratado Pacifista, designado também por Tratado do ABC. Este tratado tinha como objetivo solucionar amigavelmente eventuais questões que surgissem entre os países signatários, não contempladas pelos arbitramentos previstos em tratados anteriores.⁵⁸

Além do percurso histórico já evidenciado anteriormente, como ALALC, ALADI e a própria CEPAL, alguns fatos recentes provocaram uma maior capilaridade em favor do aparecimento do Mercosul.

As relações entre Brasil e Argentina durante muito tempo foram marcadas por desconfianças entre estes, especialmente, quanto à posição de liderança no continente. Mesmo assim, a nova ordem econômica vigente impusera uma nova realidade e ambos os países não podiam conviver através do insulamento, um de

⁵⁷ HURRELL, Andrew. The regional dimension in theoretical perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. **Regionalism in world politics**. Oxford: U. Press., 1995. p. 00.

⁵⁸ BUENO, Clodoaldo. O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana. In: A AMÉRICA do Sul e a Integração Regional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 50.

costas para o outro. Então, no ano de 1985, Tancredo Neves visitou Raúl Alfonsín em Buenos Aires, naquela ocasião, e consideraram importante desenvolver mecanismos de aproximação entre essas nações, especialmente, no campo político e econômico.⁵⁹

Mesmo com a morte de Tancredo Neves, a articulação em favor do bloco não se encerrou. Durante a inauguração da ponte ligando Puerto Iguazu, na Argentina, e Foz do Iguaçu, no Brasil, os Presidentes das duas Repúblicas firmaram a Declaração de Iguaçu, de 30 de novembro de 1985, conforme registrou Pereira.

[...] a importância, para a construção do Mercosul, da reunião entre os presidentes Sarney e Alfonsín, em dezembro de 1985, e a posterior assinatura, por eles, da Declaração de Iguaçu. Como se sabe, esse instrumento foi o ponto de partida para o desenvolvimento do processo de integração econômica do Cone Sul. O momento era propício para se avançar nessa questão. Os dois países, após anos de regime militar, enfrentavam grandes dificuldades econômicas, dívidas externas colossais, e, ainda, precisavam de muito esforço para operar a transição democrática. Os dois presidentes inauguraram um novo e proveitoso diálogo, que propiciou o estabelecimento de cooperação em vários assuntos, especialmente nos campos nuclear e espacial, e, evidentemente na criação do Mercosul.⁶⁰

Através da Declaração, os Presidentes proclamaram a disposição de acelerar o processo de integração bilateral. Mesmo os Presidentes sinalizando um considerável interesse, as metas estabelecidas para a integração foram genéricas no documento.⁶¹

Por outro lado, em 29 de julho de 1986, os presidentes firmaram a Ata para a Integração Brasileiro – Argentina. A Ata estabeleceu uma Comissão de Execução do Programa, coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores e composta por estes e pelos Ministros da Fazenda, Indústria e do Comércio e pelo Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional representando a parte brasileira e pela parte argentina pelo Ministros da Economia, Secretário Geral da Presidência e pelo Secretário da Indústria e Comércio Exterior. Ainda contemplou o segmento empresarial de cada um dos países.

⁵⁹ BAPTISTA, Luiz Olavo. **O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1998. p. 30.

⁶⁰ PEREIRA, Antônio Celso Alves. Comentários: o trajeto até o Mercosul. In: A AMÉRICA do Sul e a Integração Regional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 101.

⁶¹ BAPTISTA, Luiz Olavo. **O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1998. p. 30.

Para este processo de integração foram fixados alguns princípios: o programa seria gradual, em fases anuais de definição, negociação, execução e avaliação; flexível, de forma a ser possível ajustar o alcance, o ritmo e os objetivos, implantado por fase, onde em cada uma delas, um conjunto reduzido de projetos integrados seria incluído, inclusive, previa-se a harmonização simétrica de políticas para assegurar o êxito dos projetos e a credibilidade do Programa.

O Programa deveria ser ainda equilibrado ao não ser possível induzir uma especialização das economias em setores específicos e que deveria estimular a integração intra-setorial. O equilíbrio deveria ser progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmento através da expansão do comércio. Ainda previu que deveria propiciar a modernização tecnológica e maior eficiência na alocação de recursos nas duas economias, através de tratamentos preferenciais ante terceiros mercados e a harmonização progressiva de políticas econômicas, com objetivo final de elevar o nível de renda e de vida das populações dos dois países; por fim, entre os princípios, estabeleceu que a execução do Programa devesse contar com a ativa participação do empresariado, assegurando-se, assim, a eficaz instrumentalização.⁶²

Essa mesma Ata estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Além das diretrizes traçadas, anteriormente, a respectiva Ata trouxe anexa significativos Protocolos.

O Protocolo nº 1 versou sobre Bens de Capital, que consistia em desenvolver um projeto integrado de produção, comércio e desenvolvimento tecnológico de bens de capital.

O Protocolo nº 2 tratou sobre a produção, armazenagem, transporte e abastecimento de trigo e a quantidade mínima a ser comprada pelo governo brasileiro e a ser vendida pela Argentina no prazo inicial de cinco anos. O Protocolo de nº. 3 fixou acordo sobre a complementação do abastecimento alimentar tendo como objetivo prioritário aumentar a segurança alimentar nos dois países.

O Protocolo n.º 4 estabeleceu como objetivo a expansão do comércio e o Protocolo n.º 5 aventou sobre a criação de empresas binacionais e a elaboração do projeto de Estatuto de Empresas Binacionais. O Protocolo n.º 6 fixou que os bancos

⁶² ATA para a integração brasileiro – argentina. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/>. Acesso em: 20 maio 2014.

centrais dos dois países iriam criar mecanismo de financiamento recíproco para os saldos devedores registrados nas compensações.

O Protocolo n.º 7 abordou sobre os fundos de investimentos. O Protocolo n.º 8 considerou sobre as questões energéticas, especialmente, quanto ao aproveitamento dos recursos naturais e a regularidade do abastecimento. O Protocolo n.º 9 versa sobre a Biotecnologia e a criação de um Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia e o Protocolo de n. 10 evidencia a importância de se realizar estudos de natureza econômica para auxiliar na implantação do Programa. Já o Protocolo n.11 ratifica a necessidade de informação imediata e assistência recíproca em caso de acidentes nucleares e emergências radiológicas e o de n.º 12 estabelece a cooperação aeronáutica ao prevê a importância de desenvolver uma cooperação técnica, industrial e comercial que conduza à máxima complementação possível entre as indústrias aeronáuticas para atender as necessidades de material aeronáutico, não só dos respectivos mercados, mas principalmente o mercado internacional.

Posteriormente, outros documentos, pouco a pouco, são oficializados para fomentar o que será mais tarde o Mercado Comum do Sul. Entre eles, a Ata de Amizade, Brasileiro – Argentina Democracia, Paz e Desenvolvimento, de 10 de dezembro de 1986.

Em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina é assinado. O objetivo final desse Tratado foi à consolidação do processo de integração e cooperação econômica, entre os dois países e que, os territórios de ambos integrariam um espaço econômico comum. E em 16 de março de 1990, Brasil e a Argentina subscrevem Comunicado Conjunto avaliando o processo de integração em curso.

No Brasil, depois da ditadura militar, os cidadãos puderam eleger, diretamente, o Presidente da República, sagrando-se vencedor o candidato Fernando Collor de Mello e na Argentina, antes, Carlos Menem, sucedeu Raúl Alfonsín, ambos em 1989. Estes presidentes continuaram as negociações e possibilitaram a assinatura da Ata de Buenos Aires em 06 de julho de 1990, que estabeleceu o prazo limite de 31 de dezembro de 1994 para a conformação definitiva do mercado comum envolvendo Brasil e Argentina. Este acordo acelera o

processo de constituição do Mercosul, devido às mudanças nas relações comerciais como aponta o excerto seguinte de Machado.

O acordo marca uma mudança radical em relação a metodologia de negociação até então aplicada. A abordagem negociadora baseada na estratégia de complementação produtiva intra-setorial perde relevância. Em seu lugar, os negociadores estabeleceram um programa de rebaixas tarifárias generalizadas, lineares e automáticas e de eliminação de barreiras não tarifárias.⁶³

A assinatura da Ata de Buenos Aires mudou completamente as relações adotadas até aquele momento quanto às negociações para o mercado comum na região e conseguiu antecipar a formação do bloco econômico.

3.1.1.1 *A Transição Democrática e a questão nuclear*

O fenômeno de regimes ditatoriais na América do Sul não pode ser desconsiderado em uma investigação desta natureza. O continente foi marcado por governos ditatoriais e autoritários. Como sabido, as ditaduras se alastraram no continente sul americano, especialmente, a partir da década de cinquenta. Alguns dos fatores que favorecia eram as supostas ameaças do regime comunista e para fazer frente a este “inimigo”, os EUA financiaram e estimularam governos que nutriam ideias pró liberalismo econômico.

Após o fim da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim além da derrocada da URSS, os países latino americanos se embrionaram em processos democráticos. Bem verdade que, alguns, antes mesmos destes acontecimentos traçados, haviam buscado a via democrática, como a Argentina. O Brasil conseguiu eleger através do Colégio Eleitoral um presidente civil, que foi a óbito e em 1984, o povo já havia saído às ruas reclamando o direito ao voto e pedindo a aprovação da Emenda Dante de Oliveira em 1984. No Brasil só foi possível os cidadãos votarem diretamente em 1989, quando elegeram o Presidente Fernando Collor de Mello.

Tanto o Brasil quanto a Argentina, “no curso do século XX, traçaram caminhos históricos paralelos, pois ambos [...] foram governados durante longos

⁶³ MACHADO, João Bosco M. **Mercosul**: processo de integração: origens, evolução e crise. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 66-67.

períodos por regimes militares e quase que, na mesma época, efetivaram a transição para o regime democrático”.⁶⁴

Após o fim da Guerra das Malvinas, com a derrota da Argentina para o Reino Unido, o regime militar argentino cedeu espaço para a restauração da democracia como forma de governo e foi ao fim, tendo como marco a eleição presidencial que sufragou Raul Alfonsín para governar o País.

Neste processo de transição democrática, chama atenção à proliferação da energia nuclear no Cone Sul, especialmente, Brasil e Argentina. A Argentina conseguiu enriquecer urânio primeiro que o Brasil e causou desconforto para este. O enriquecimento ocorreu em segredo.⁶⁵ Por outro lado, o governo brasileiro em 1986 anunciou a produção de urânio enriquecido no Brasil.

Se por um lado, o processo democratizante estava em curso nesta região, por outro, o desenvolvimento de energia nuclear provocava insegurança. Mesmo assim, a transição dos regimes militares para governos civis foi uma marcha sem volta, especialmente, na Argentina e no Brasil, conforme registra Reis.

[...] apesar de a posse de Alfonsín ter ocorrido dois anos antes da posse de Tancredo-Sarney, a transição democrática brasileira foi deflagrada ainda no governo Geisel (1974-1979). Na Argentina os primeiros, e tímidos passos, para a transição do regime militar em governo civil foram dados pelo General Viola, que em meados de 1981, relaxou as regras de funcionamento dos partidos e iniciou a liberalização do regime. No final de 1981, a junta militar dava sinais de que poderia abrir maior participação política para a sociedade civil. Mas o que determina a redemocratização argentina é a derrota para o Reino Unido, ao final da guerra das Malvinas. No Brasil, o processo, com marchas e contra – marchas, foi conduzido, articuladamente, dentro do regime. Na Argentina, as origens se encontram nas divisões entre as forças, na queda repentina de confiança no regime e na influência externa.⁶⁶

Este era o ambiente da marcha democrática que soprava em direção ao Brasil e a Argentina. No Brasil, a exoneração do General Sílvio Frota, ministro do Exército, em outubro de 1977, e contrário às ideias de distensão e abertura política, evidencia a disposição para um regime civil.

⁶⁴ GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos – Solução de Controvérsias**: uma análise comparativa a partir da União Européia e Mercosul. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012. p. 56.

⁶⁵ VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil – Argentina no campo no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n.1, p. 00-00, jun. 1997.

⁶⁶ REIS, Oswaldo Dehon Roque. **As Origens do Mercosul**: a construção da ordem política no Cone Sul. Curitiba: Juruá, 2012. p.100.

A sucessão de Geisel por Figueiredo não interrompeu as negociações entre Brasil – Argentina. Este Presidente visitou a Argentina em maio de 1980 e assinou acordos bilaterais sobre questões nucleares.

Outro importante acontecimento foi dado através da visita do Presidente José Sarney à Argentina, em 1987, quando visitou as instalações da Usina de Enriquecimento de Urânio de Pilcaniyeu. Nessa mesma oportunidade, os Presidentes firmaram a Declaração de Viedma, destacando que dentro do processo de fomento da confiança mútua e no contexto do inarredável utilização da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos.⁶⁷

Cumprir ressaltar, novamente, que Declarações anteriores, especialmente, as subscritas em Foz do Iguaçu e Brasília, já haviam tratados da política nuclear envolvendo os dois países. Inclusive, a Declaração de Iguaçu estabeleceu um Grupo de Trabalho Conjunto sobre Política Nuclear.

Em 1988, foi a vez de Alfonsín visitar o Centro Experimental de Aramar, quando assinou a Declaração de Iperó juntamente com José Sarney, através da qual decidiram aperfeiçoar os mecanismos de cooperação política e técnica existentes e transformou o Grupo de Trabalho Conjunto, criado na Declaração de Iguaçu, no Comitê Permanente sobre Política Nuclear.⁶⁸

A Declaração de Ezeiza, de 29 de novembro de 1988, torna nítido o nível de relacionamento entre o Brasil e a Argentina, inclusive, inovando no âmbito internacional ao estabelecer a cooperação técnica em matéria de reatores nucleares como estabeleceu o documento.

A decisão de ambos os países de desenvolver um projeto conjunto em matéria de reatores regeneradores, passo decisivo na otimização dos recursos materiais e técnico-científicos dos dois países nessa área; O fato de que este empreendimento constitui caso único de cooperação técnica e científica entre nações em desenvolvimento, multiplicador do desenvolvimento tecnológico e dos recursos energéticos não renováveis; A importância deste projeto no quadro do objetivo comum de garantir a independência energética, em vista das necessidades que decorrem dos planos de desenvolvimento de ambos os países para o próximo século. Nesse contexto, o sentido transcendente da visita do Presidente José Sarney às instalações do Laboratório de Processos Radioquímicos da Comissão Nacional de Energia Atômica, em Ezeiza.⁶⁹

⁶⁷ DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_51/>. Acesso em: 10 jan. 2015.

⁶⁸ DECLARAÇÃO de Iperó. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/?p=590>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶⁹ DECLARAÇÃO de Ezeiza. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/?p=613>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

A Declaração de Ezeiza reconheceu a permanente vontade de estender a cooperação e o intercâmbio de tecnologia nuclear aos países latino-americanos interessados em ter acesso a mesma. Assim como preconizou a necessidade de incentivar o estreito contato político, os diversos projetos conjuntos e o intercâmbio fluente de informações, experiências e visitas técnicas, como meio de assegurar o aperfeiçoamento definitivo dos mecanismos de cooperação no campo nuclear, e na sua permanência como produto da existência de sólidas bases de amizade e firme compromisso com a paz e o desenvolvimento.

Este processo de cooperação nuclear não é anacrônico ao processo de integração político - econômico de formação do Mercosul. Pelo contrário, a própria integração econômica pode favorecer um ambiente democrático e propício para paz, inclusive, este posicionamento faz parte da reflexão de Bahia.

Inegavelmente, processos de integração podem também se tornar inegáveis instrumentos para a construção da paz na esfera interna e internacional, ao exigirem, para o seu desenvolvimento, a convivência e o diálogo como modo de solução de litígios e para a adoção de decisões.⁷⁰

O Brasil avançando nesse processo de cooperação nuclear determinou o fim dos poços criados pela Aeronáutica na Serra do Cachimbo, em Mato Grosso. O Presidente Fernando Collor de Mello indicava que os compromissos assumidos para os fins pacíficos da energia nuclear eram confiáveis.

Ainda em 1990, Carlos Menem e Fernando Collor de Mello assinam a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro – Argentina, na qual decidiram aprovar o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC); empreender negociações com a Agência Internacional de Energia Atômica para a celebração de um Acordo Conjunto de Salvaguardas que tenha como base o Sistema Comum de Contabilidade e Controle e possibilitar a entrada em vigência plena do Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco).⁷¹

Não obstante os avanços já listados, Brasil e Argentina avançaram para, em 18 de julho de 1991, assinarem em Guadalajara o Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, no qual foi criada a Agência Brasileiro -Argentina de

⁷⁰ BAHIA, Saulo Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: _____. (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 530.

⁷¹ DECLARAÇÃO sobre Política Nuclear Comum Brasileiro – Argentina. Disponível em: <http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_68_2011-10-17-15-48-52/>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC com o objetivo de aplicar e administrar o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares.⁷²

Após a criação da Agência, seguiu-se a assinatura, em 13 de dezembro de 1991, do Acordo entre o Brasil, a Argentina, a AIEA e a ABACC que viria a consolidar o sistema de aplicação de salvaguardas atualmente em vigor nos dois países. A sede da ABACC é na cidade do Rio de Janeiro.

Deste processo de cooperação para fins pacíficos da energia nuclear entre Argentina e Brasil, podem ser vislumbrados pelo menos três argumentos que favorecem a articulação da democracia à paz regional. A primeira é que, em tese, democracias não estabelecem guerras entre si e raramente optam pelo uso da força. Outra análise é que democracias estão pontas para defenderem a democracia em outras praças e as democracias consolidadas reagem pacificamente a estímulos externos.⁷³

Deste modo, percebe-se que durante esse processo embrionário de integração em favor do Mercosul os processos democratizantes foram fundamentais para possibilitar o entrosamento pacífico e diplomático entre Brasil e Argentina e alcançar o projeto Mercosul.

3.2 O CONTÍNUO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E OS ÓRGÃOS DO MERCOSUL

O Mercosul teve suas bases elaboradas pelos governos da Argentina e Brasil, conforme a descrição histórica apresentada nesta investigação. Todavia, o governo uruguaio receoso de ficar à margem do processo de integração no Cone Sul manifestou interesse em participar da constituição do mercado comum, vontade que posteriormente foi demonstrada também pelo governo paraguaio.⁷⁴ Assim, estes quatro países assinaram o Tratado de Assunção em 26 de março de 1993, antecipando em mais de um ano o prognóstico da Ata de Buenos Aires de 06 de julho de 1990.

⁷² SENADO FEDERAL. Decreto nº 439, de 03 de fevereiro de 1992. Promulga o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=136247>>. Acesso em: 07 out. 2014.

⁷³ MANSFIELD, Edward; SNYDER, Jack. Democratization and War. *Foreign Affairs*, maio/jun.1995.

⁷⁴ GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos – Solução de Controvérsias**: uma análise comparativa a partir da União Européia e Mercosul. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 57.

O Tratado de Assunção (1990) prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, a eliminação dos direitos alfandegários e as restrições não tarifárias à circulação de mercado; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. Não obstante, fixou a importância da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações para fortalecer o processo de integração.

O Tratado de Assunção (1991) estabeleceu o período de transição entre os quatro países, inclusive, reconheceu processos distintos para o Uruguai e Paraguai. Este lapso temporal de transição objetivou reunir as condições para a efetivação do Mercado Comum do Sul, prevendo um cronograma para o término das tarifas de importação envolvendo as transações comerciais entre os Estados Partes.

Este próprio Tratado estabeleceu duas etapas para a integração: a primeira, que seria a Provisória – encerrada em 31 de dezembro de 1994 e tinha por função impulsionar à formação e as bases do mercado comum e a Etapa Definitiva, que teve início em 01 de janeiro de 1995 e tem como objetivo consolidar a união aduaneira.

A união aduaneira é tida como segundo estágio após a zona de livre comércio, nesse sentido, o bloco passa a ser considerado como pessoa jurídica internacional e os Estados passam a negociar a partir do organismo. As mercadorias que ingressam ou saem com destino ao exterior possuem uma tarifa comum.

Levando em consideração a situação atual do Bloco, o Mercosul não passa de uma união aduaneira incompleta.⁷⁵

Quanto ao Mercado Comum, considerado o terceiro estágio, agrega as características da união aduaneira e possibilita a livre circulação de bens, a livre circulação de pessoas, a livre circulação de serviços e a livre circulação de capitais. Assim, os quatro fatores de produção circulam livremente na área geográfica do bloco e busca-se efetivar uma cidadania comum.

⁷⁵ BAHIA, Saulo Casali. A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia. In: _____. (Org). **O Mercosul e seus projetos institucionais**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 536.

Em atenção ao que se previa quanto à reunião extraordinária que tinha objetivo de definir a estrutura institucional e as atribuições específicas dos respectivos órgãos, esta aconteceu e como consequência foi assinado o Protocolo de Ouro Preto.

O Protocolo de Ouro Preto conferiu maior institucionalidade a estrutura do Bloco e forneceu ao processo de integração os meios necessários para a plena implantação da união aduaneira. Neste ato, a personalidade jurídica de Direito Internacional foi conferida ao Mercosul, podendo este no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências.

O Mercosul não ficou restrito aos quatro Estados Partes signatários iniciais. O Bloco viabilizou a participação de outros Estados interessados na condição de Associado, bem como até mesmo, na condição de Estado Parte. Havendo esta prerrogativa, a Venezuela foi o primeiro Estado a aderir ao Mercosul na situação de Estado Parte, cuja entrada foi conturbada.

A entrada da Venezuela ao Mercado Comum do Sul teve como marco inicial a XXIX Conferência do Mercosul, sediada na cidade de Montevideu, em dezembro de 2005, ocasião na qual foi outorgado o *status* de Estado membro em processo de adesão e finalmente, em 2012, após a suspensão do Paraguai do Mercosul devido ao processo de *impeachment* do então Presidente paraguaio, Fernando Lugo, a Venezuela tornou o quinto Estado Parte do bloco.

O Peru se associou ao Bloco através da Decisão nº 39/03 de 15 de dezembro de 2003. O Equador e a Colômbia em 16 de dezembro de 2004, respectivamente, através da Decisão n.º 43/04 e n.º 44. A Guiana e o Suriname solicitaram associação em 2013, que está em processo de ratificação.

Como evidenciado, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu novos órgãos para o Mercosul e reconfigurou as missões daqueles fundados através do Tratado de Assunção. Sendo assim, estas estruturas passam a ser analisadas.

3.2.1 Conselho do Mercado Comum

O Conselho do Mercado Comum foi instituído pelo Tratado de Assunção e teve suas competências ampliadas e alargadas através do Protocolo de Ouro Preto. É o

órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum.

A composição dá-se através dos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados Partes. Possui natureza inter-governamental e as decisões tomadas são obrigatórias para os Estados Partes. Entre as atribuições principais deste Órgão estão a de velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção e de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul e a de negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais.

3.2.2 Grupo do Mercado Comum

O Grupo do Mercado Comum também possui capacidade decisória, de natureza inter-governamental e delibera mediante Resoluções, as quais são obrigatórias para os Estados Partes. É o órgão executivo do Mercosul e é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, dentre os quais deverão constar necessariamente representantes do Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Entre as funções e atribuições do Grupo Mercado Comum estão a de propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum; tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum; criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivo; manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul; organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar e eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul.

3.2.3 Comissão do Comércio do Mercosul

São órgãos com capacidade decisória, de natureza inter-governamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão do Comércio do Mercosul. A Comissão do Comércio do Mercosul será integrada por quatro membros titulares e quatro alternos por Estado Parte e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. A Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir ao Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio infra-Mercosul e com terceiros países. Esta Comissão de Comércio delibera mediante Diretrizes ou Propostas. As Diretrizes serão obrigatórias para os Estados Partes.

3.2.4 Foro Consultivo Econômico Social

O Protocolo de Ouro Preto quase não fixou diretrizes para o Foro Consultivo, apesar de ser um espaço importante. haja vista ser órgão de representação dos setores econômicos e sociais, cuja composição será integrado por igual número de representantes da cada Estado Parte. O Foro Consultivo Econômico Social tem função consultiva e manifesta mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum.

3.2.5 A Secretaria Administrativa do Mercosul

O Mercosul contará com uma Secretaria Administrativa como órgão de apoio operacional. Este órgão é responsável pela prestação de serviço aos demais órgãos do Mercosul e terá sede permanente na cidade de Montevideu. A Secretaria Administrativa do Mercosul desempenha as seguintes atividades: servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul; realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul. Nesse contexto, lhe corresponderá: realizar, em coordenação com os Estados Partes, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucionais do Mercosul; informar regularmente aos Estados Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu

ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul e registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas.

3.3 O PARLASUL

O Tratado de Assunção de 1991 previu para funcionar na estrutura do bloco a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC). Esta Comissão tinha como objetivo acelerar o processo de integração do bloco na efetivação do Mercado Comum e acolher a participação dos respectivos legislativos nacionais no destino do Mercosul. Este Tratado estabeleceu para a CPC a incumbência de facilitar a internalização das normas do Mercosul nos ordenamentos pátrios dos Estados Partes através de ações nos parlamentos nacionais. A harmonização das legislações tem como objetivo central facilitar a integração.

A função da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul ficou mais bem definida com o Protocolo de Ouro Preto (POP) em 1997, no Brasil. O Protocolo estabeleceu que a CPC fosse o órgão representativo dos parlamentos nacionais dos Estados Partes. A Comissão seria integrada por igual número de parlamentares dos Estados nacionais. Ainda parte desta representação parlamentar não foi escolhida diretamente pelos eleitores nacionais, logo, alguns parlamentos nacionais continuam a indicar seus representantes.

A ideia é a existência de um parlamento unicameral e tenha como principal missão acelerar os procedimentos internos, correspondentes aos Estados Partes, para que no menor tempo possível entre em vigor as normas emanadas do Mercosul e a harmonização das legislações nacionais em favor do Bloco possa plenamente acontecer. Todavia, é necessário que seja um espaço democrático e os cidadãos possam participar em alguma medida das deliberações e ou propondo ao parlamento. É o que adverte Ribeiro.

A elaboração de um ordenamento jurídico comunitário precisa buscar a sua legitimidade política direta em um foro tipicamente democrático, qual seja, um Parlamento em que o exercício da cidadania possa ser ampliado do Estado nacional para o âmbito regional. A criação do Parlasul possibilita a discussão de questões relacionadas ao processo de integração de forma mais democrática, incluindo a participação de representantes de diversas etnias, ideologias, classes e regiões. Ademais, de acordo com a participação desses parlamentares, entende-se que o processo de

elaboração de normas será mais legítimo, diferentemente do atual sistema de decisões pelos órgãos do Mercosul.⁷⁶

A implantação da CPC deu-se ainda com a II Reunião Parlamentar do Mercosul, realizada em Buenos Aires, em 1991. Nesta reunião foi manifestado interesse de criar um Parlamento. Estava-se diante de outra perspectiva para o Mercosul, além da econômica – a política. Abria-se um caminho para a representação das diferentes correntes ideológicas do Bloco, voltava-se para uma maior inserção da sociedade civil nas decisões do Mercosul, além de comportar a diversidade cultural deste grande território.

Várias disposições emanadas da CPC que ajudariam à efetivação do Parlasul decorreram; entre elas, destaca-se a de nº. 14/99. Esta Disposição estabeleceu os estudos e trabalhos necessários para a institucionalização do parlamento mercosulino.

Na XVI Reunião Plenária da CPC, a seção argentina, apresentou cronograma para o aperfeiçoamento do “embrionário Parlasul” e dividiu em três etapas o processo de construção. Estas etapas denominadas de “vontade política”, “mecanismos de transição” e criação de um órgão supranacional.

Na “vontade política”, um grupo *ad hoc*, a partir da intergovernamentalidade, definiu os caminhos para o Parlasul; na fase de “mecanismos de transição”, constituída por técnicos que desenvolveram simultaneamente ao momento da vontade política um projeto para a criação do Parlasul. O mesmo esboço foi apresentado ao Conselho do Mercado Comum. E por fim, na fase de órgão supranacional se atingiria o objetivo com a constituição do Parlasul.

Ficou estabelecido que os grupos de parlamentares de cada Estado Parte deveriam realizar discussões nos seus países com vistas a permitir o entendimento político sobre a possibilidade de criação de um órgão “supranacional parlamentar”. As seções nacionais observariam a viabilidade de financiar uma campanha de divulgação para informar a população nacional sobre a criação de um órgão que representaria os povos envolvidos no processo de integração regional.

Na Reunião da Mesa Executiva da CPC em Montevideu em 2003 foi apresentado o Projeto de Acordo Interinstitucional para a instauração da primeira fase do Parlasul e a XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum decidiu que a

⁷⁶ RIBEIRO, Elisa de Sousa. O Parlamento do Mercosul como recurso para construção do Direito Comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, p. 00-00, jan./jul. 2008.

CPC tinha a atribuição de realizar as ações necessárias para a instalação do Parlamento até 31 de dezembro de 2006 e apresentar projeto de protocolo. Pela primeira vez fixava-se uma data definitiva para a instalação do Parlasul.

E em dezembro de 2005, o texto do Protocolo Constitutivo do Parlasul foi aprovado pelo Conselho do Mercado Comum. A possibilidade de integração política do Mercosul deixou de ser uma mera proposta e projeta um novo cenário na política externa dos países envolvidos. Parece que o sonho de Simon Bolívar de integração política entre os povos sul-americanos deixou de ser um discurso e adentra-se na nova fase de institucionalismo.

A criação do Parlasul representou um significativo avanço na integração regional. O Mercosul encontrava-se desgastado, mas as determinações dos recentes presidentes argentino e brasileiro contribuíram para acender a chama da integração novamente e desta vez, com a inserção da política. É o que defende Goulart no mesmo sentido.

A criação do Parlamento do Mercosul, em 06 dezembro 2006, representou uma guinada no processo de estagnação pelo qual passava o bloco desde o final da década de noventa, quando a maxidesvalorização do real e a crise Argentina abalaram a confiança nos compromissos assumidos no Tratado de Assunção em 1991. Neste momento, as perspectivas tão desoladoras que um retrocesso ao status de Mercado Comum ou uma simples União Aduaneira passou a ser considerado como possibilidade real.⁷⁷

Em Brasília, dezembro de 2006, ocorreu à sessão solene de constituição do Parlasul. Mas foi em Montevideu, 07 de maio de 2007, que a sessão inaugural do Parlasul foi concretizada e terminava a fase de incerteza. Deixa-se a fase de constituição e adentra em uma fase difícil da integração, haja vista à necessidade de balancear os interesses nacionais.

Entre os Estados Partes do Mercosul não se vislumbra interesse do Estado em conceder parcela de sua soberania de legislar. Nesse sentido, os parlamentares do Parlasul precisam encontrar um meio termo para que suas decisões não necessariamente passem pelo Conselho do Mercado Comum, caso contrário, os mercosulinos estarão diante de mais uma estrutura burocrática que dificultará ainda mais o processo de integração do Mercosul.

⁷⁷ GOULART, Mayra. **Os desafios do Parlasul**. Disponível em: <<http://observatório.iuperj.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

Em princípio, aparentemente, o Parlasul não possui importância, mas desde a Segunda sessão, realizada em 25 de junho de 2007, temas amplos e de interesse da América do Sul, estiveram em discussão, como o domínio das Ilhas Malvinas pela Inglaterra, a não renovação da concessão de canal de televisão à RCTV pelo governo venezuelano de Hugo Chaves e a problemática das assimetrias legislativas dos Estados Partes.

Na primeira fase do Parlasul, cada Estado Parte deve ser representado por 18 parlamentares, escolhidos indiretamente pelos parlamentos nacionais. Em seguida, cada Estado deverá convocar eleições diretas para que os eleitores nacionais escolham os seus parlamentares no Mercosul. A escolha dos parlamentares por cada Estado Parte de forma direta representa um salto qualitativo, conforme se observa no Relatório apresentado à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados no Brasil.

Em primeiro lugar, o conjunto dos países que compõem o Mercosul decidiram preestabelecer o momento em que se daria um salto qualitativo no processo de composição da instituição em que a convergência de nossas nações – e dos vários espaços que conformam cada uma delas – mais integralmente se fará representar, que é justamente a instituição parlamentar. Esse salto aconteceria justamente com a escolha dos Parlamentares do Mercosul diretamente pela população mercosulina.⁷⁸

Contudo, no Brasil, nesse momento não existe previsão legal para a escolha de Parlamentares do Mercosul. Diferentemente do Brasil, o Paraguai já escolheu sua representação para o Parlamento.

Diante das dificuldades encontradas para a segunda fase do Parlasul, nem todos os Estados serão representados por parlamentares escolhidos por cidadãos com a finalidade de representá-los em um organismo intergovernamental. Nessa etapa, todos os parlamentares deveriam ser escolhidos por sufrágio, direto, universal e secreto, conforme prevê o Regimento Interno do Parlamento do Mercosul.

Os Estados Partes devem ser representados no Parlasul através da proporcionalidade de sua população. A quantidade de parlamentares para representar cada Estado membro, sem dúvida alguma, é um dos maiores problemas para o Parlasul. Existe uma enorme diferença entre os Estados Partes. O Brasil, por

⁷⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº. 5. 279 de 2009**. Estabelece normas para as eleições, em 3 de outubro de 2010, de parlamentares do Mercosul. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/arquivos/projeto-de-lei-no-5279-b-de-2009>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

exemplo, possui mais de 200 milhões de habitantes, enquanto o Paraguai possui uma população ínfima se comparada à brasileira. Logo, o Brasil teria mais da metade dos parlamentares no Parlamento, por outro lado, abrir mão dessa proporcionalidade, é permitir ficar refém da política dos outros Estados Partes.

Estava previsto no Protocolo constitutivo do Mercosul que até 2010 todos os Estados realizariam eleições diretas, todavia, um acordo político permitiu que as indicações diretas permanecessem até 2014. com exceção do Paraguai, que pela segunda vez elegeu diretamente seus parlamentares, os demais países do Mercosul ainda indicam seus representantes entre deputados e senadores. Esses parlamentares trabalham ao mesmo tempo nos legislativos nacionais e no Parlasul.

Os Parlamentares do Mercosul gozarão de significativa imunidade nos Estados Partes. Estes mercosulinos não estão sujeitos a mandato imperativo e são orientados a atuar com plena independência no exercício das funções. Os Parlamentares não podem ser julgados, civil ou penalmente, no território dos Estados Partes do Mercosul, em nenhum momento, nem durante nem após seus mandatos, pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções. O Parlamentar terá deslocamento assegurado entre os Estados Partes no exercício de suas funções, não podendo ser limitados por restrições legais ou administrativas.

Para fazer funcionar toda a estrutura legislativa, o Regimento do Parlasul traça importantes diretrizes que não podem ser desprezadas. É a forma encontrada deste legislativo se relacionar com os demais órgãos do Mercosul e com as Casas Legislativas dos Estados Partes. A sede do Parlamento do Mercosul está em Montevidéu no Uruguai, mas os Estados Partes precisam providenciar representação física em cada território. A deliberação de constituir uma sub - sede para as bancadas de cada nação é uma tentativa de não afastar o Parlamento dos anseios da sociedade civil.

No primeiro momento, o Parlasul precisa reconhecer que é um órgão dentro da estrutura do Mercosul e mais tarde, precisa tornar-se um espaço de deliberações com capacidade de melhorar o nível de articulação e evitar ao máximo ser um espaço engessado. Precisa receber a plena legitimidade dos seus representados, através de eleições diretas, e atuar na defesa da democracia, direitos humanos e na integração dos povos. Tudo isto equacionado com a balança dos interesses nacionais.

Entre as profícuas missões do Parlasul estão às emissões de pareceres sobre os projetos de norma, apresentação de anteprojetos que visam à harmonização de legislações nacionais, a promoção das audiências públicas, receber petições de particulares e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos. O Parlamento do Mercosul atua deliberando através de pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições.

Os pareceres são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas que serão editados pelo Conselho do Mercado Comum e antes da aprovação por este órgão, serão submetidas ao Parlasul e depois, seguirão aos legislativos dos Estados Partes para receber a atenção devida.

Entende-se como Projeto de Norma do Mercosul a proposição normativa apresentada por parlamentar mercosulino para apreciação do Conselho do Mercado Comum. Entre as ressalvas para projeto de norma, é que ele não poderá tratar de matéria contrária à integração regional e sempre de um tema específico.

Os Anteprojetos de norma são as proposições recomendativas aos Parlamentos Nacionais cujo objetivo é à harmonização das legislações dos Estados Partes. As Declarações são as opiniões do Parlasul sobre qualquer assunto de interesse público. E as Recomendações serão as indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Mercosul.

Cabe destacar os Relatórios que devem ser emitidos pelo Parlasul e que versam sobre temáticas diferenciadas e específicas. Abre-se nesse sentido um significativo diapasão que permitirá o cruzamento de dados de diferentes Estados Partes.

Os relatórios contribuem para as trocas de informações e a possibilidade dos parlamentares mercosulinos fazerem pressão política, sobretudo, nas questões tocante aos direitos humanos e na construção da efetiva democracia no Cone Sul. E no Regimento do Parlasul, a Comissão de Direitos Humanos recebeu especial atenção quanto à obrigatoriedade de anualmente preparar Relatório sobre a temática dos Direitos Humanos no Mercosul e propor para consideração do Plenário,

Quanto ao quórum é exigido para o início de cada sessão do Parlamento a presença de um terço dos parlamentares e todos os Estados Partes estejam representados. As sessões são públicas, exceto aquelas, quando requererem o sigilo, contudo, o pedido deverá ter aprovação da maioria dos parlamentares

presentes.

As decisões do Parlamento exigirá um quórum específico para cada ato. Os órgãos colegiados do Parlamento: o Plenário, as Comissões e a Mesa Diretora adotarão suas decisões por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada. Para a maioria simples se requer o voto de mais da metade dos Parlamentares presentes; é o caso de relatórios, declarações e recomendações.

Compreende-se como maioria absoluta os votos somados de mais da metade do total dos membros do Parlamento exigida. Situação exigida quando da votação do relatório sobre direitos humanos.

Para a maioria especial se contabilizará os votos de dois terços do total dos membros do Parlamento, incluindo Parlamentares de todos os Estados Partes. E para a maioria qualificada será necessário o voto afirmativo da maioria absoluta da representação parlamentar de cada Estado Parte.

Quando destacado os critérios para as deliberações no Parlasul, observa-se a carga de protecionismo dos membros, mesmo que a justificativa dada esteja associada ao respeito à integração regional e, portanto, todos os Estados precisam deliberar. A constante salva guarda dos interesses nacionais impõe uma lógica que pode dificultar as próprias decisões da casa legislativa. Outrora, um constante boicote de um Estado Parte não favorecerá os anseios da cidadania mercosulina.

A constituição efetiva do Parlasul passando pelas eleições nacionais que escolherão os representantes do Parlamento promoverá uma discussão de caráter regional e questões que possibilitam uma solidariedade conjunta poderá receber um olhar dos cidadãos mercosulinos. No Brasil, as autoridades possuem um déficit com a população. Não se nota um estímulo por parte dos gestores nacionais e o legislativo também não discute a contento a temática, impossibilitando assim uma maior visibilidade do bloco entre os cidadãos. O tema é pouco explorado pela mídia e recebe raramente os cuidados que tanto merece.

Apesar do gigantismo brasileiro que acaba dificultando algumas partes do território nacional em ter uma aproximação, mesmo assim hoje, todos os estados brasileiros mantém alguma relação com os países membros do bloco.

A institucionalização do mercado comum prega a redução das barreiras e o Brasil não pode se manter isolado, nem nos aspectos físicos, que podem ser superados com a implementação de uma rede de transportes eficiente, nem nas

relações comerciais e políticas. Questões como meio ambiente deixaram de ser problema de um Estado e passaram a ser de todos.

Uma das mais importantes conquistas do Parlasul é, talvez, a adição da política como instrumento a contribuir para as decisões dos governos nacionais, aliando e aproximando as populações dos Estados Partes no processo integracionista.

A instalação do Parlasul traça um novo cenário na América do Sul. É mais um instrumento em favor do estímulo a perenidade das democracias no continente. E ainda colaborar para superar o déficit democrático. Oferecer aos cidadãos um espaço de ampla visibilidade e assegura aos mesmos uma transparência nas decisões do bloco é caminho imprescindível.

Outro elemento positivo do Parlasul é a sua árdua tarefa de promover a segurança jurídica por meio de um sistema de incorporação de norma produzida nos Estados Partes e no âmbito dos órgãos do Bloco. É uma possibilidade para superar a incompatibilidade interna e externa entre as normas decorrentes do Mercosul. Visa reduzir as dificuldades quando da incorporação das normas aos ordenamentos nacionais.

Contudo, carecerá de uma atenção especial por parte do legislador e de outros operadores quando incumbidos da missão de interpretar e aplicar uniformemente a norma do Mercosul. E para isso, precisará reconhecer as diferenças culturais. Um obstáculo que só pode ser amenizado com o respeito e a integração da cultura e da política de seus cidadãos em que for possível.

Um elemento negativo que precisa se sanado e as propostas integracionistas aparecem nesse sentido, é a ausência de conhecimento por parte da população quanto ao Mercosul. Os cidadãos precisam ser incluídos nesse processo de integração.

Apesar desses paradoxos, a América do Sul tem muito a ganhar com o Parlasul. Este Parlamento marcará um novo momento na cidadania sul americana norteando as relações de amizade.

Os desafios do Mercosul se confundem com os do Parlasul. E não poderia ser diferente quando este possui funções de promover a cidadania, promover a culturas e acompanhar a evolução da promoção e efetivação dos direitos humanos como afirma Bahia.

No plano social, os objetivos correspondem a ampliar a participação da sociedade civil, a discussão de temas sociais, a promoção cultural e desportiva do Mercosul e a implementação de um Fórum de consultas de Concertação Política. Busca-se aumentar a cooperação judiciária, a consolidação das normas de circulação de empregados, a avaliação sobre a aplicação das normas do Mercosul para os trabalhadores, a difusão do português e do espanhol, e fomentar as atividades do grupo *ad hoc* para a Promoção dos Direitos Humanos.⁷⁹

Assim, o Parlasul não deve ser entendido com um fim em si mesmo, é um meio para regionalizar as discussões e não retira as responsabilidades dos legislativos nacionais em atuarem para promover a democracia, a cidadania e encontrar um caminho para o respeito aos direitos humanos e envolver a sociedade civil como defende Drummond.

O Parlamento do Mercosul será, sobretudo, um espaço para debates, audiências públicas e seminários sobre os temas da integração, onde estarão representados os interesses dos cidadãos dos Estados Partes. Servirá de "caixa de ressonância" para os anseios e preocupações dos diversos setores da sociedade civil, e ao mesmo tempo constituirá o canal de comunicação entre as populações e as instâncias negociadoras da integração. A participação da sociedade civil assegurará a transparência do processo de integração e contribuirá para que as normas do Mercosul passem por amplo debate antes de sua adoção pelo Conselho, o que ensejará o seu aperfeiçoamento, por meio das informações e contribuições de natureza técnica oferecidas pelos setores. Esta participação da sociedade civil, no momento da elaboração da norma facilitará, posteriormente, a sua efetiva incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais. O Parlamento garantirá a participação da cidadania no Mercosul na medida em que ele seja capaz de atrair os setores produtivos, os movimentos sociais e as organizações não governamentais em geral, para o seu espaço de debates.⁸⁰

O desafio atual do Parlasul é retomar suas atividades que estão paralisadas desde 2011, devido à Argentina não ter indicado os seus parlamentares novamente. O Paraguai que foi suspenso fez a indicação. O Parlasul só pode funcionar com representação parlamentar de todos os Estados Partes. Mesmo com este cenário perverso, o futuro do Parlasul depende dele e do amadurecimento político do continente, especialmente, da sociedade civil. Espera-se do Parlasul uma atuação preponderante nas soluções dos entraves para a promoção da integração regional,

⁷⁹ BAHIA, Saulo Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: _____. (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 538.

⁸⁰ DRUMMOND, Maria Cláudia. **Notas Técnicas n.º 435**. Consultoria Legislativa, de 11 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eventos/n-tecnicas.html/nt-435-06.html>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

seja ela política, social ou cultural e que não seja mais um órgão burocrático com pouca serventia e baixa densidade democrática.

4 ALÉM DA DIMENSÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL

O surgimento dos blocos econômicos guarda uma relação direta com as questões econômicas. A preocupação com a realidade social é observada como quase inexistente nos tratados fundacionais. Apesar disto, com a ampliação das funções dos blocos e a necessidade de eles buscarem a consolidação no cenário internacional, as medidas complementares ao processo de integração econômica de cunho social se tornaram forçosas e, conseqüentemente, é possível perceber propostas que reverberaram nas dimensões sociopolíticas desses atores.

Não se pode perder de vista que as questões sociais que aparecem nesses documentos estão, por vezes, arraigadas na crença do mercado livre e tem-se a percepção de que a operacionalização da democracia juntamente com a liberalização econômica são capazes de inserir na agenda desses blocos as discussões sobre os direitos humanos.⁸¹

Ao tomar a União Europeia como referência, a dimensão social teve seu marco central com a assinatura do Ato Único Europeu em 1986 e, posteriormente, 1989, com a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. É nesse mesmo sentido que argumenta Denise de Souza Cruz ao sistematizar e analisar os princípios motivacionais desse Ato Único.

[...] (a) dar prosseguimento ao esforço de construção da União Européia; b) promover a implementação dessa União graça às três Comunidades, e a cooperação dos Estados em matéria de política exterior; c) promover a democracia; d) valorizar o papel do parlamento Europeu; e) agir com coesão e solidariedade; f) promover a melhoria da situação econômica e social; [...]⁸²

Depreende-se que a preocupação social não foi incorporada, de forma expressa e imediata, aos documentos da União Europeia, mas, com o passar do tempo, os direitos humanos, democracia, melhorias da qualidade de vida, entre outros aspectos, foram sendo evidenciados.

Quando comparado com a União Europeia, percebe-se que o Mercosul vivencia a mesma situação. As diretrizes constantes no Tratado de Assunção

⁸¹ SANTOS, André Luís Nascimento dos. A diplomacia de Direitos Humanos da União Européia para a América Latina: o diálogo Europeu com o Brasil e o México em Perspectiva Fotográfica. In. KRAYCHETE, Elsa Ousa; VITALE, Denise (Org.) **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: desafios no século XXI**. Salvador: Edufba, 2013. p. 27.

⁸² LUIZ, Denise de Souza. **Integração jurídico-social do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2012. p.102.

(1991), no Protocolo de Ouro Preto (1994) e, inclusive, nos documentos anteriores ao bloco mercosulino foram esparsas, colocando o plano social sempre em uma perspectiva secundária.

Contudo, a integração econômica, através de blocos econômicos, precisa superar as assimetrias entre os Estados Partes e assegurar condições de qualidade de vida para a população. A integração colabora para a busca de um desenvolvimento integrado, razão pela qual surgem diversos projetos no âmbito desses atores, que versam sobre medidas de infraestrutura. Ainda, a efetivação do aumento no volume de comércio é um fator para a geração de riqueza e, que pode permitir a sua redistribuição, como infere Saulo Casali Bahia.

[...] o crescimento do volume de comércio é condição para a geração de riquezas que terminam por permitir a sua redistribuição, desde que os Estados adotem políticas nesse sentido. Parece óbvio que se não há o que repartir, nada será repartido e pouco poderá o Estado atuar no sentido de promover a justiça e o desenvolvimento sociais. [...] por vezes Estados isolados resistem em concretizar medidas protetivas ao meio ambiente, ou insistem em desenvolver políticas internas que inviabilizam o alcance de melhores condições de vida à população ou a grupos da população, muitas vezes em razão da manutenção de estruturas sociais arcaicas e de preconceito ainda renitentes. A uniformização de tratamento exige a consolidação de *standarts* mínimos a ser implementados em cada país, nas mais diferentes áreas, o que faz com que todos os Estados que se mantinham abaixo dos níveis exigidos devam evoluir para a adoção de novos e superiores níveis de intervenção ou de prestação.⁸³

Desse modo, estas assertivas nos indicam para a importância de serem analisados os elementos constantes ou que surgiram no decorrer do processo de integração mercosulino e que vão além do campo meramente econômico, ou que com este estabelece uma simbiose. Todavia, não se pode negar que o bloco já não é um empreendimento de integração apenas comercial, mas, também, político e social e, hoje, conta com uma estrutura institucional, com o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) e Parlamento.⁸⁴

Nesse sentido, este Capítulo tem como objetivo tecer considerações sobre as motivações que conduziram o Mercosul a considerar a democracia como um fenômeno indispensável à integração dos Estados Partes no Bloco e de que modo este discurso mereceu um protocolo específico. Não obstante, é importante traçar,

⁸³ BAHIA, Saulo Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: _____ (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no MERCOSUL e na União Européia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 530.

⁸⁴ ARSLANIAN, Percy. **O Mercosul, do tratado de Assunção até hoje: a América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2011. p. 85.

mesmo que em forma de síntese, o fomento às políticas públicas que visa corrigir as assimetrias entre os Estados e que é fundamental para a efetivação de uma democracia material e que reverbere em conquistas sociais para os cidadãos.

Para corroborar com as informações apresentadas, buscou-se, com base nos dados da organização não governamental Corporación Latinobarómetro, verificar a percepção dos cidadãos mercosulinos quanto à democracia, a partir dos percentuais disponibilizados no banco de dados da entidade.

Tabela 1 – Percepção dos cidadãos mercosulinos sobre a democracia⁸⁵

AFIRMAÇÃO/PERGUNTA	ARG	BRA	PRY	URY	VEM
A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo.	70%	44,9 %	54%	75,2 %	77,3%
Em algumas circunstâncias pode ser um governo autoritário.	13,6%	19,4 %	25,2 %	11,4 %	13,3%
Para pessoas como eu, nós não nos importamos com um regime democrático.	14,7%	22,4 %	16,8 %	8,8%	6,5%
Satisfação com a democracia ⁸⁶	57,6%	36,9 %	39,4 %	71,8 %	44,5%
A democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo - Frase de Churchill Muito de acordo e De acordo	88,3%	77,8 %	76,1 %	71,8 %	44,5%
Escala de desenvolvimento da democracia ⁸⁷	59,5	63,2	52,2	81,8	76,3

⁸⁵ A Latinobarómetro é uma pesquisa de opinião pública que é realizada anualmente com cerca de cerca de 20.000 pessoas envolvendo 18 países latino-americanos. A Organização Não Governamental Corporación Latinobarómetro investiga o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade como um todo, por meio de indicadores que medem as atitudes públicas, valores e comportamentos. O número de questionários respondidos, respectivamente, no âmbito do Mercosul foi: Argentina (ARG) 1.200, Brasil (BRA) 1.204, Paraguai (PRY) 1.200, Uruguai (URY) 1200 e Venezuela (VEN) 1200. Nos Estados Partes do Mercosul totalizou 6.004 questionários. As pesquisas dessa Organização têm sido utilizadas por diversos programas e organismos internacionais para avaliarem o grau de institucionalidade da democracia, entre eles: PNUD/ONU. As tabelas 1 e 2 foram elaboradas para atender os fins desta investigação. CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Latinobarómetro - 1995-2011. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

⁸⁶ Quanto à “Satisfação com a democracia” os percentuais de “Muito satisfeito” e “Bastante Satisfeito” foram agrupados.

Você acredita. Que a democracia no (país) tem melhorado?	31,3%	29,2%	25%	35,1	28,1%
--	-------	-------	-----	------	-------

Fonte: Latinobarómetro, 2011.

Constata-se que, enquanto na Venezuela os venezuelanos creditam à democracia como melhor forma de governo com 77,3%; no Brasil, 55,1 dos entrevistados possuem ideia inversa aos vizinhos mais ao norte. No Paraguai, observa-se que ¼ da população tolera em alguma circunstância que o governo possa ser autoritário e 22,4% dos brasileiros não se importam com um regime democrático.

Nessa perspectiva, vislumbra-se que a democracia não está totalmente consolidada e tem um caminho a percorrer na região. Cumpre ressaltar que os dados apresentados traduzem uma democracia mais formal que substancial, mas que quando comparados com a tabela seguinte, e com base na mesma pesquisa, tem-se um panorama que evidencia o desejo da população por uma democracia que consiga disponibilizar os direitos sociais, ser um Estado transparente e que não seja corrupto.

Tabela 2 – Percepção do que falta à democracia para os cidadãos mercosulinos

AFIRMAÇÃO	ARG	BRA	PRY	URY	VEM
Está bem como está.	9,6%	9,6%	7,3%	25,2%	20,4%
Falta consolidar os partidos políticos.	20,9%	20,8%	21,5%	14%	21,2%
Falta garantir justiça social.	43,2%	45,3%	28,3%	32,6%	21,2%
Falta participação cidadã	35,1%	33,1%	35,3%	24,6%	21,2%
Falta reduzir a corrupção.	61,1%	58,3%	59,1%	38,8%	48,8%
Falta aumentar a transparência do Estado.	46,5%	19,7%	42,3%	27,3%	20,3%

Fonte: Latinobarómetro, 2011.

Cumpre ressaltar que a democracia é um fenômeno a ser analisado com cautela, haja vista as suas diferentes dimensões e a própria ambientação em face

⁸⁷ Nesse quesito: “Escala de desenvolvimento da democracia”, os entrevistados deram nota, onde 01 é equivalente “No es democrático” e 10 “Totalmente democrático”. Desse modo, as notas entre 6 e 10 foram somadas, permitindo-se alcançar o percentual. em tela.

de cada governo e o contexto histórico de cada povo. De todo modo, no Mercosul constata que as pessoas estão insatisfeitas com o estágio atual da democracia. A maior aprovação está no Paraguai, com 25,2%, e a pior marca, no Paraguai, com, 7,3%. Mesmo assim, os percentuais de Argentina e Brasil são iguais - 9,6%; os da Venezuela se situaram em 20,4%, demonstrando que a democracia na região precisa ser repensada para assegurar os elementos que lhe faltam: aumento na geração de renda e a distribuição e a abertura de canais para os cidadãos participarem, ou seja, os Estados precisam desenvolver a capacidade de garantir esses direitos na prática. Nessa mesma linha de argumentação está o estudo do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento.

Resumindo, o desenvolvimento democrático depende de que se amplie de maneira decidida a cidadania social, principalmente a partir da luta contra a pobreza e a desigualdade e da criação de postos de trabalho de qualidade. Só será possível diminuir a pobreza de forma sustentável e melhorar as possibilidades de crescimento econômico se a desigualdade for reduzida.⁸⁸

Apesar dos problemas, ao analisar a Tabela 1, exceto no Brasil, os demais cidadãos pertencentes aos outros Estados Partes preferem, em sua maioria, a democracia a qualquer outra forma de governo.

Verificar o grau de percepção dos cidadãos nos Estados Partes quanto à democracia é importante para compreender esse fenômeno no Mercosul e, em especial, a dinâmica do funcionamento dos órgãos internos. Deve-se analisar, ainda, se há mecanismo para acolher as propostas dos cidadãos e como ocorrem as deliberações em face dessas proposições e como o binômio integração e desenvolvimento social ocorre. A democracia não pode ser só entendida como forma de governo sem resultados práticos e conformadores de uma justiça social, caso contrário, os cidadãos podem abrir mão do regime democrático por outro qualquer.⁸⁹

⁸⁸ PROGRAMA das nações unidas para o desenvolvimento. Tradução de Mônica Hirts. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004. p. 28.

⁸⁹ A consolidação do regime democrático na América Latina requer a superação da desigualdade e da pobreza como principais deficiências para uma política geradora de poder democrático e que tenha impacto na cidadania integral. Sendo que esta deve ser compreendida como um campo que abrange um espaço substancialmente maior do que o regime político e suas regras institucionais para entender que “o cidadão de hoje deve ter acesso a seus direitos cívicos, sociais, econômicos e culturais em perfeita harmonia, e que todos eles formam um conjunto indivisível e articulado”. PROGRAMA das nações unidas para o desenvolvimento. Tradução de Mônica Hirts. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004. p. 26.

4.1 O MERCOSUL E A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA

A questão da democracia, apesar de não ser tratada de forma contundente na gênese do Mercosul, foi importante para o desencadeamento do Bloco e recebeu tratamento esporádico em documentos anteriores ao Mercosul e ao Protocolo de Ushuaia. A Argentina e o Brasil, por exemplo, reconheceram a importância da democracia para o processo de integração, ainda na década de oitenta.

A Ata de Amizade Brasileiro – Argentina: Democracia, Paz e Desenvolvimento, de dezembro de 1986, assinada por José Sarney e Raúl Alfonsín, informa que os Presidentes estavam inspirados nos ideais de paz, democracia, liberdade, justiça social e desenvolvimento e, nesse sentido, explicitaram que a democracia deve ser representativa e pautada na ordem legal e na vontade popular.

Destacam sua profunda fé na democracia representativa, pautada no supremo respeito à ordem legal e à vontade popular, para assegurar a paz e promover o pleno desenvolvimento nacional e assinalam que o Estado de Direito é o principal garante da consecução da justiça social, bem como da dignidade, da liberdade e dos direitos essenciais da pessoa humana. Afirmam que o crescimento econômico é condição necessária para a justiça social, a consolidação da democracia e a paz. Sublinham que o processo de consolidação institucional nos dois países tem criado condições particularmente propícias para um diálogo bilateral mais fluente e dinâmico em todos os níveis e para uma colaboração e coordenação mais íntima e efetiva na ação internacional do Brasil e da Argentina.⁹⁰

É óbvio que essa preocupação com a democracia está associada aos governos ditatoriais que se instalaram nas repúblicas latino americanas e permaneceram durante muitos anos corroendo as estruturas institucionais, impondo uma redução na política de direitos humanos e deixando de efetivar a cidadania.

Ainda observando os esforços para uma concertação democrática no Mercosul, a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, estabeleceu que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul.

O desenvolvimento do processo de integração possui uma dimensão política que requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores do processo. Nesse sentido, a Declaração Presidencial de São Luis sobre o Diálogo Político entre os Estados Partes do Mercosul, de 25 de junho de 1996, e a Declaração Presidencial

⁹⁰ ATA de amizade brasileiro – argentina: Democracia, Paz e Desenvolvimento. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_56/>. Acesso em: 05 jan. 2015.

sobre Consulta e Concertação Política dos Estados Partes do Mercosul, de 19 de junho de 1997, aconteceram em favor do regime democrático.

Em abril de 1996, houve uma tentativa de golpe no Paraguai e os Presidentes dos Estados Partes do Mercosul reagiram contrariamente.⁹¹ Como resposta formal foi viabilizada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, em 25 de junho de 1996, em Potrero de Los Funes, na Argentina, considerando categoricamente que a solidariedade dos Estados americanos e os altos fins que ela persegue exige a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa e esta é condição essencial para a cooperação no âmbito do Tratado de Assunção e que qualquer “alteração da ordem democrática constitui obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso para o Estado membro afetado.”⁹²

Nessa Declaração ficou também estabelecido que a cláusula de afirmação do compromisso com os princípios democráticos deverá ser inserida nos acordos do Mercosul com outros países ou grupo de países. Tal decisão possibilita inferir que a democracia constitui-se em fenômeno significativo para as relações comerciais do Bloco e apresenta esse grupo de países como promotores da democracia no cenário internacional.

Em decorrência do amadurecimento político dos Estados Partes quanto à implementação e efetivação da democracia, o Protocolo de Ushuaia foi assinado e, posteriormente, ainda no mesmo ano de 1998, na cidade do Rio de Janeiro, o Conselho do Mercado Comum decidiu criar o Foro de Consulta e Concertação Política, como órgão auxiliar do Conselho do Mercado Comum.

A criação desse Foro teve como objetivo ser um espaço de consulta e coordenação política visando contribuir para consolidar e expandir a crescente dimensão política do Mercosul, bem como para aprofundar o diálogo entre os Estados Partes, Bolívia e Chile, em temas de política externa e da agenda política comum.

⁹¹O empresário Juan Carlos Wasmosy foi o primeiro civil a assumir a presidência após a ditadura no Paraguai. O seu governo enfrentou algumas das piores crises da história do Paraguai: grave depressão econômica e amplo descontentamento da população. O então Presidente Wasmosy acabou perdendo apoio de seu principal mentor político, o general Lino César Oviedo Silva, o qual foi acusado de tentativa de golpe de estado em 22 de abril de 1996.

⁹²DECLARAÇÃO Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declara-presiden_pt_compdemocratico.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

4.1.1 Os Protocolos de Ushuaia e de Montevideu

Duas das institucionalizações marcantes ao longo da evolução do Mercosul e que merecem análise são o Protocolo de Ushuaia, que está em vigor, e o Protocolo de Montevideu, conhecido como Protocolo de Ushuaia II, cuja ratificação pelos Estados Partes não foi concluída. Apesar disto, estes dois documentos apresentam um discurso uniforme de proteção e estímulo às instituições democráticas no âmbito do Bloco, como Vigevani e outros evidenciam: “No Mercosul, a questão da adesão à democracia tornou-se um tema aparentemente homogêneo, existindo a este respeito alto grau de entendimento entre os governos e entre as partes mais decisivas das sociedades”.⁹³

O surgimento do Mercosul guarda relação com a redemocratização na região e a liberalização da economia nos Estados Partes. O discurso em prol da democracia não é circunstância exclusiva desse organismo, mas uma tendência no ocidente, ao estabelecer estreitos laços com os valores de origem liberal democrática e se tornarem hegemônicos nos últimos cinquenta anos.⁹⁴

As vivências dos Estados Partes com regimes ditatoriais e as tentativas de golpe no Paraguai se constituíram em situações propícias para os governos reverenciarem o ideário democrático e buscassem mecanismo coletivo de defesa que, em tese, mesmo não existindo documento nesse sentido, revelou-se eficiente quanto à situação do Paraguai em 1996 e duvidoso quando do *impeachment* do então Presidente Fernando Lugo.⁹⁵

Apesar desta ambiguidade mercosulina quanto à defesa da democracia envolvendo o Paraguai, ambos os Protocolos expressam categoricamente que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e desenvolvimento do Mercosul. Nesse sentido, tais documentos tornam-se relevantes para o Bloco, assim como para os cidadãos mercosulinos dos Estados Partes.

⁹³ VIGEVAANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a losocietal**. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 183-228.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 191.

⁹⁵ Em 22 de junho de 2012, Fernando Lugo foi destituído do cargo de Presidente do Paraguai pelo Senado, depois de um rápido julgamento em que foi considerado culpado por “mau desempenho”, sendo substituído pelo vice-presidente Federico Franco. O processo de *impeachment* durou menos de 36 horas.

O Protocolo de Ushuaia prevê que em caso de ruptura da ordem democrática em um dos Estados Partes, os demais Estados promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado. Após poderão tomar medidas que compreendem, desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.

Um dos problemas do Protocolo de Ushuaia é a indeterminação do conceito de ordem democrática e a ausente procedimentalização para a tomada de decisão. Não obstante, os processos eleitorais entre os Estados Partes não são uniformes e as Constituições nacionais sofrem alterações, cujas mudanças versam sobre período de mandato, possibilidade de reeleição de Chefe do Executivo, controle do judiciário, bem como procedimentos internos próprios. Não é custoso refletir que, com base nesse documento, o Paraguai foi sancionado em 2012.

Em 2011, o Protocolo de Montevideu foi assinado. Este também é conhecido como Protocolo de Ushuaia II e tem como novos signatários: Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, além de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, ampliando o número de pactuantes. Este documento retomou o discurso de que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração e reiterou que o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, com os direitos humanos e as liberdades fundamentais são condições essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento integrativo e para a participação no Mercosul.

O Protocolo de Montevideu providenciou detalhar a adoção de medidas para os casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos. Este mesmo Protocolo prevê os procedimentos a serem adotados em caso de violação ao pactuado, estabelecendo Estado sede das reuniões e as etapas que devem ser seguidas.

Acontecendo alguma dessas circunstâncias, a primeira medida a ser tomada, por solicitação do Estado Parte afetado ou de qualquer outro pertencente ao acordo, é a reunião em sessão extraordinária ampliada do Conselho do Mercado Comum com os Presidentes ou, na falta destes, os Ministros das Relações Exteriores. A reunião deve ser realizada no território do Estado em exercício da Presidência *Pro*

Tempore. Caso a Parte afetada esteja em exercício da Presidência *Pro Tempore*, a reunião terá lugar, em princípio, no território da Parte à qual corresponda o próximo turno da Presidência.

Os Estados Partes promoverão, através da Presidência *Pro Tempore*, consultas imediatas com as autoridades constitucionais da Parte afetada, interporão seus bons ofícios e realizarão gestões diplomáticas para promover o restabelecimento da democracia no país afetado.

Em caso das consultas resultarem infrutíferas ou as autoridades constitucionais da Parte afetada estando impedidas de mantê-las, os Presidentes dos demais Estados Partes, ou na falta destes, seus Ministros das Relações Exteriores poderão estabelecer, de forma consensuada e a proporcional, as seguintes medidas, sem prejuízo de outras: suspender o direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do Mercosul; fechar de forma total ou parcial as fronteiras terrestres; suspender ou limitar o comércio, o tráfico aéreo e marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento; suspender a parte afetada do goze dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus protocolos, e dos acordos de integração celebrados entre as partes; promover a suspensão da parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; promover junto a terceiros países ou grupos de países a suspensão à parte afetada de direitos e/ou benefícios derivados dos acordos de cooperação dos que for parte; respaldar os esforços regionais e internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação ocorrida e adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais.⁹⁶

O Protocolo prevê ainda que o Estado Parte que esteja enfrentando alguma dificuldade ou crise institucional poderá solicitar colaboração para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática. Em decorrência do pedido, o Conselho do Mercado Comum poderá dispor sobre a constituição de comissões de apoio, cooperação e assistência técnica e especializada ao Estado afetado e de comissões abertas para acompanhar os trabalhos de mesas de diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos da parte afetada. Esse mecanismo torna-se

⁹⁶ Art. 6º do Protocolo de Montevideu. O Protocolo ainda não foi ratificado por todos os Estados Partes. MERCOSUL. Protocolo de Montevideu. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia_ii.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

um instrumento de prevenção política, que pode ser acionado pelos Estados Partes a qualquer momento.

Cumprir ressaltar que tais ações serão levadas a cabo em coordenação com aquelas que se realizem em aplicação de outros instrumentos internacionais sobre a defesa da democracia e o respeito aos direitos humanos. As medidas guardarão a devida proporcionalidade com a gravidade da situação existente, não devendo pôr em risco o bem estar da população e o gozo efetivo dos direitos humanos e as liberdades fundamentais. A soberania, a integridade territorial do Estado Parte afetado, a situação dos países sem litoral marítimo e os tratados vigentes deverão ser observados.

Aos comparar o Protocolo de Ushuaia e o seu complementar constata que o primeiro se reservou apenas aos atos de consulta como obrigatórios, antes que se procedesse com a adoção de medidas coercitivas. O de Montevideu buscou assegurar determinadas etapas que devem ser prosseguidas pelas partes pactuantes no campo diplomático. Percebe-se que, a depender da decisão, o alcance das medidas a serem adotadas em face do descumprimento do pacto poderá até comprometer o desenvolvimento do Estado sancionado e, mas, apesar disto, revela o valor político que se reconhece à vigência das instituições democráticas no âmbito do Mercosul.

Diante da inserção da cláusula democrática e a relevância dela para os Estados Partes e Associados ao Mercosul, não se pode olvidar que o Bloco ampliou as suas funções e a sua dimensão deixou de ser exclusivamente econômica ao incorporar em definitivo ao seu funcionamento o ideário de democracia, compreendendo que esta integra o processo de desenvolvimento da região. Esta consideração não é diferente de Mariela Antoniazzi ao analisar a integração latino americana.

Hay un hilo histórico conductor que reafirma el interés de nuestros pueblos (aunque as veces falte la voluntad política) de pronunciarse a favor de la unidad. Pero esta unidad debe basarse en el respeto a la democracia, a los derechos fundamentales, al Estado de Derecho.⁹⁷

⁹⁷ ANTONIAZZI, Mariela Morales. La cláusula democrática y el Parlamento del Mercosur: contextualización de su alcance y dimensionalidad. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Org.). **A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política.** Porto Alegre: UFRGS, 1998. p. 178.

Logo, a importância dada pelos Estados Partes e Associados ao comprometimento com a manutenção das instituições democráticas nacionais reveste-se de natureza intrínseca ao processo de integração no âmbito mercosulino. Seja devido ao histórico da região que superou as ditaduras e encontrou no processo de integração um caminho para a consolidação democrática no Cone Sul, seja porque a liberalização da economia coaduna com sistemas democráticos.

Entretanto, os desafios são permanentes, inclusive, perpassam pela compreensão do que seja democracia e/ou funcionamento democrático das instituições. Ademais, não se pode defender a democracia sem tornar os órgãos internos do Bloco democráticos. Então, o desafio é promover a democracia entre os Estados Partes e Associados, assim como assegurar que os próprios espaços institucionais sejam referência em práticas democráticas, sem desconsiderar para o que alguns autores apontam que consiste em superar a ideia de defesa da democracia, para avançar na efetividade da democracia, delimitada, como defendem Guilherme O'Donnell, Eli Diniz e Boaventura de Sousa Santos.

Desse modo, a institucionalização do Parlasul, enquanto representação legislativa e representativa dos povos e da cidadania mercosulina, e a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que objetiva possibilitar a diminuição das assimetrias no Bloco, são exemplos que dialogam com a perspectiva do Mercosul efetivar a democracia no seu ambiente institucional, inclusive, reverberando em melhorias sociais para a população do Bloco.

A cláusula democrática, por sua abrangência e pela sua importância no âmbito, se tornou uma condicionante na integração mercosulina, cujo qualquer retrocesso político representa uma ruptura no Mercosul. A importância de se defender a inclusão de princípios democráticos para institucionalizar o processo de integração, respeitando e preservando os valores do Estado Democrático e a estabilidade política, só evidencia que o Mercosul guarda estreita relação com a democracia e tão somente o elemento econômico não explica o surgimento do Bloco.⁹⁸

A inclusão da Cláusula Democrática representou um dos maiores avanços da integração ao demarcar o compromisso dos Estados Partes e Associados com a

⁹⁸ SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. **Cláusula Democrática: sua importância para a política de integração no Mercosul.** 2007. 211 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Estudos Gerais - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2007.

trajetória democrática na região, constituindo-se, assim, em estratégia para conter a instabilidade política, mas especificamente a ruptura do regime democrático.

4.2 A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO MERCOSUL

A implementação de ações no Mercosul com enfoque nos direitos humanos surgem tardiamente. Não sem razão, isto se deve às ditaduras do Cone Sul que relegaram os debates acerca da promoção dos direitos humanos. Apesar disso, as organizações da sociedade civil enveredaram vozes em defesa da justiça e dos direitos humanos, em face dos perseguidos e presos políticos, além de condenar as atrocidades dos regimes ditatoriais na região.

Com a redemocratização no Cone Sul e as mudanças no cenário internacional, o discurso dos direitos humanos passou a integrar a chamada “linguagem contemporânea da legitimidade política”⁹⁹ e os Estados foram, inclusive por força das novas constituições, obrigados a incorporar a proteção e promoção dos direitos humanos em suas políticas.

As constituições de cada um dos países mercosulinos trazem em primeiro plano uma diversidade de direitos fundamentais, priorizando a pessoa humana e subordinando as atividades econômicas ao respeito pelos direitos fundamentais do indivíduo e à consideração do interesse social. O mesmo se pode dizer do que tange aos documentos internacionais ratificados por esses países. Numa análise rápida, verifica-se que, paulatinamente, vêm sendo incorporados aos documentos princípios que têm a democracia e os direitos humanos como parâmetros, estabelecendo uma simbiose entre esses dois discursos.¹⁰⁰ Comparando, porém, com a experiência da

⁹⁹DONELLY, Jack. Democracia, direitos humanos e desenvolvimento. In: GIMARÃES, Samuel Pinheiro e PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Funag, 2002. p. 00.

¹⁰⁰No Sistema ONU ao serem analisados os principais documentos que versam sobre direitos humanos é possível constatar que uma parte significativa deles foram ratificados pelos quatro primeiros Estados Partes do Mercosul: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção para Prevenção e Repressão de Crimes de Genocídio (1948); Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951); Convenção para os Direitos Políticos das Mulheres (1952); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1964); Convenção Contra a Tortura e outros Tratos ou Penas Cruéis e Degradantes (1984) e Convenção sobre o Direito das Crianças (1989). No Sistema OEA, os seguintes documentos foram ratificados: Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Pessoas

União Européia, ainda é bastante tímida a incorporação destes princípios no âmbito do Mercosul.

Ao verificar os direitos trabalhistas, por exemplo, percebe-se que estes somente obtiveram maiores avanços com a assinatura da Carta Sócio-Laboral. Outras áreas, tais como a proteção ambiental, o direito do consumidor, a assistência judiciária e a cooperação e intercâmbio em matéria cultural e educacional também têm sido objeto de acordos específicos, apresentando, no entanto, resultados pouco alvissareiros.

A despeito dessa consolidação da democracia, Paulo Sérgio Pinheiro e outros chamam a atenção para o fato de ainda haver, mesmo sob a égide do regime constitucional, por exemplo, no caso brasileiro, uma continuidade de práticas arbitrárias por agentes estatais. Isso significa dizer que apesar de os governos latino-americanos discutirem sobre direitos humanos, a sua linguagem e a da sociedade civil e organizações não-governamentais frequentemente diferem. Infelizmente, o fato dos governos se manifestarem sobre questões de direitos humanos não significa necessariamente que estejam comprometidos com sua efetivação.¹⁰¹

Desse modo, constata-se a existência de uma lacuna entre a linguagem internacional de direitos humanos, a retórica governamental e a proteção concreta destes direitos. A dimensão desta lacuna está relacionada ao poder e à política e é resultado das tensões, lutas e alianças de numerosos atores nacionais e internacionais.

Contudo, mesmo ante a essa perplexidade, não se pode deixar de lado o otimismo e a crença de que o aprofundamento das relações dentro do Mercosul levará os Estados Partes a buscarem soluções em conjunto, por meio da equalização de dispositivos jurídicos internos (além de acordos entre si) para dar continuidade ao processo de integração, agora, no âmbito dos direitos humanos.

Não se tem dúvida de que esse não será um processo fácil, que, além dos condicionamentos particulares de cada Estado e dos interesses dos grandes grupos econômicos, também deverá ir de encontro aos novos desafios impostos pelos impactos da globalização econômica. Destacam-se, neste contexto, o

Portadoras de Deficiências (1999) e Aceitação da Competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1979).

¹⁰¹ GIMARÃES, Samuel Pinheiro e PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Funag, 2002.

neoliberalismo, a abertura dos mercados, a flexibilização dos direitos sociais e ambientais, a privatização e a redução dos gastos públicos. A própria desigualdade interna do Mercosul em relação à situação econômica dos países, com ampla supremacia por parte do Brasil e Argentina, apresenta-se como uma limitação à plena realização dos direitos humanos na região.

A estas dificuldades estruturais na implementação dos direitos humanos pode-se mencionar também a presença ainda ostensiva das forças militares na política de alguns países da região, a ação pouco controlada das empresas multinacionais, além da corrupção e impunidade que perpassam as estruturas de poder nessas sociedades, diminuindo a credibilidade e a legitimidade dos aparatos jurídicos e políticos de cada Estado e dificultando o estabelecimento de políticas e procedimentos de gestão universais.

Apesar de todas as dificuldades que vêm se avolumando com o desmonte do Estado, constata-se que cada Estado tem se comprometido isoladamente com o tema dos direitos humanos. Mesmo que problemas como miséria, desigualdade social, discriminações, entre outros, continuem presentes nesses países, reforçando o seu elevado grau de heterogeneidade, tanto do ponto de vista do crescimento econômico das últimas décadas quanto das condições de vida de suas populações, não se pode dizer que os Estados nada têm produzido. Ainda que se esteja no auge de um momento de flexibilização jurídica, têm sido verificadas iniciativas positivas relativas à problemática dos direitos humanos.

Por isso, chama-se agora atenção para a necessidade de desenvolver uma identidade cidadã comum aos países do Cone Sul, norteada por um conjunto de direitos e responsabilidades individuais e coletivas, por compromissos governamentais e mecanismos de avaliação e acompanhamento responsáveis por fornecer os alicerces nos quais se assentaria um verdadeiro processo de integração econômica e cultural, que, tal como vem ocorrendo na comunidade europeia, ultrapassasse o horizonte estreito de tarifas aduaneiras e funcionasse como um vetor de fortalecimento destes países no campo econômico e no sociopolítico.

É necessário construir uma agenda de direitos humanos que não venha tão somente a reboque dos acordos comerciais, mas que, pelo contrário, paute-os, estabelecendo oportunidades e balizas para a atuação dos Estados Partes a partir do Mercosul. Desse modo, pode-se pensar em assegurar um desenvolvimento

equilibrado das expectativas econômicas e humanas, conforme afirmam Deisy Ventura e Marcos Rolim.

O Mercosul é uma promessa importante demais para que seja entregue aos humores do mercado e às idiosincrasias políticas nacionais. As aspirações por mais civilização devem ganhar força em seu interior, projetando, desde logo, um perfil de paz, justiça e respeito às diferenças em toda a região. Para que este objetivo seja alcançado, os Direitos Humanos não devem ser tratados como uma questão entre outras, nem, tampouco, como uma lembrança recorrente destinada a apaziguar as consciências “politicamente corretas” ou a ornamentar os relatórios diplomáticos. Para nós, a plataforma contemporânea dos Direitos Humanos deve ser concebida como o paradigma ético por excelência, a ambientar as discussões temáticas mais importantes do Mercosul e a orientar a própria integração regional.¹⁰²

Por outro lado, não se pode perder de vista a integração jurídica entre os Estados Partes. Não há que se olvidar que existem convergências entre as constituições dos países do Mercosul. Não obstante, há um ponto de partida relevante para a construção da agenda comum de direitos humanos no Mercosul ao estes Estados terem assinados os principais tratados e convenções internacionais de direitos humanos. Outro fato a ser destacado é o Parlasul, conforme analisado, pode ocupar um dos mais importantes papéis nesse cenário, em que os interesses econômicos e dos cidadãos mercosulinos podem dialogar positivamente em favor do desenvolvimento social.

O mais importante agora é consolidar a premissa segundo a qual esses cidadãos possam ser sujeitos deste processo de integração regional, merecendo mais do que “apenas” ter a proteção a seus direitos fortalecida ou ampliada. Eles devem ser representados e ouvidos nos organismos parlamentares. Nesse sentido, parece certa a premissa de que os cidadãos devem participar das discussões e das tomadas de decisões, devendo a proteção de seus interesses e direitos ser inserida na agenda do Mercosul. Estas não são incompatíveis, *a priori*, com o exercício da atividade econômica.

O respeito e a promoção dos direitos humanos foram elevados a um patamar significativo na integração mercosulina. Este tema está intimamente concatenado com a ideia de democracia dos sul-americanos. Na atualidade, o campo dos direitos humanos não deve ser compreendido como limite para a opressão e o autoritarismo

¹⁰² ROLIM, Marcos; VENTURA, Deisy. **Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/mercosul/a_pdf/rolim_dh_mercosul.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2015. p. 22.

estatal e de seus agentes, mas também uma bússola para a implementação de políticas públicas e incentivo e fortalecimento das instituições democráticas no Mercosul. Isso implica em uma mudança na concepção do papel dos Estados Partes, que não devem apenas respeitar os direitos humanos, mas promover ações efetivas de execução.

Neste contexto, o Mercosul avança na sua dimensão social e política ao apoiar os governos na implementação de estratégias nacionais em direitos humanos, favorecendo a coordenação entre as políticas dos diferentes Estados Partes e incentivando estratégias regionais visando avançar nos direitos e na cidadania, consolidando a democracia no seu sentido material.

Na União Europeia levou-se quarenta anos para que normas referentes aos direitos humanos fossem incorporadas aos seus tratados constitutivos. No caso do Mercosul, o tempo foi menor, contudo, há um hiato entre o discurso e a implementação de medidas nos Estados Partes que garantam plenamente os direitos humanos. Mesmo assim, a institucionalização do discurso em favor dos direitos humanos tem sido constantemente adotada.

Já no ano de 2004, o Conselho do Mercado Comum, através da Decisão n.º 40/04, instituiu a Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul (RAADH), com o objetivo de velar pela plena vigência das instituições democráticas e o respeito à promoção e proteção dos direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Foi também no ano de 2004 que o Conselho do Mercado Comum decidiu pela aprovação do Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul reiterando a Declaração Presidencial de Puerto Iguacu. O CMC evidencia a grande prioridade que deve ser dada à proteção, promoção e a garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todas as pessoas que vivem no Mercosul e reafirma que a validade da ordem democrática é uma garantia indispensável para a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e que qualquer violação ou ameaça do desenvolvimento normal do processo democrático em um Estado Parte compromete o gozo efetivo dos direitos humanos.

Na III RAADH (Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados) em 2006, a proposta de criar um organismo regional de direitos humanos que trabalhasse nesta concepção e

visasse o desenvolvimento dos países do bloco a partir do respeito aos direitos dos cidadãos foi colocada em discussão.

Após três anos, precisamente em 2009, o Conselho do Mercado Comum (CMC) através da Decisão Nº 14/09 criou o IPPDH (o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos), com sede permanente na cidade de Buenos Aires, segundo estabelecido pela Decisão CMC Nº 32/09. O Instituto tem por objetivo contribuir para o fortalecimento do Estado de direito nos Estados Partes, mediante o desenho e o seguimento de políticas públicas em direitos humanos e contribuir com a consolidação destes como eixo fundamental na identidade e desenvolvimento do Mercosul.

Entre as funções do IPPDH estão a de cooperar no desenho de políticas públicas na matéria de direitos humanos e sua posterior execução; na implementação dos meios que permitam uma proteção mais efetiva e eficaz e promoção dos direitos humanos, reconhecidos nas constituições nacionais e nos instrumentos internacionais de direitos humanos; na adoção dos padrões internacionais plasmados nos instrumentos de direitos humanos dos sistemas interamericanos e das Nações Unidas; contribuir para a harmonização normativa entre os Estados Partes; prestar assistência técnica para o desenvolvimento de atividades de capacitação para funcionários; oferecer um espaço permanente de reflexão e diálogo entre funcionários do poder público e organizações da sociedade civil sobre políticas públicas e realizar estudos e investigações sobre temas vinculados à promoção e a proteção dos direitos Humanos.

Sendo assim, a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) são âmbitos institucionais do Bloco. Sendo que este último entrou em funcionamento, tendo, inclusive, estrutura administrativa assegurada e projeto financiado pelo FOCEM, que consiste em fortalecer a institucionalidade pública e social do Mercosul, apoiando as iniciativas da RAADH e do IPPDH, como via para aumentar o alcance e a coordenação de políticas públicas no campo. O projeto tem como fins específicos a publicação de plataformas virtuais, sistemas de informação sobre políticas, agências governamentais e organizações sociais e a implementação de cursos online para a capacitação de funcionários públicos.

Por um lado, a institucionalidade de órgãos e fóruns dentro do Mercosul é uma via importante à medida que consolida a importância de determinada matéria, todavia, os temas não podem estar dissociados e estanques como se departamentalizados fossem e não exercessem algum diálogo entre eles.¹⁰³ Em nenhum momento as Resoluções do Conselho do Mercado Comum que trata da criação e organização do IPPDH promove uma relação com o Parlasul, apesar de haver previsão normativa para que o Parlasul se pronuncie através de relatórios o tratamento dado aos direitos humanos pelos Estados Partes e o Mercosul. Esta aparente cisão não colabora para uma cultura institucional coletiva de promoção dos diversos temas que são objetos de discussão e implementação a partir do Mercosul. É necessário escapar da clausura dos foros especializados e buscar uma intersecção de pautas.

4.2.1 O Estatuto da Cidadania para os mercosulinos

Não há como discutir democracia sem levar em consideração os principais protagonistas de um regime democrático: os cidadãos. Desse modo, em um processo de integração que visa a circulação de mercadorias e pessoas é indispensável à presença de mecanismo de proteção e facilitador dessas circunstâncias, tomando como análise o cidadão mercosulino é de fundamental importância as articulações em favor do contingente populacional que possui uma tendência em se dissipar pelos territórios dos Estados Partes à procura de emprego, a fim de realizar turismo ou acessar os sistemas de ensino, entre outros.

Desde a criação do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum tem aprovado normas de alcance regional que criam direitos e benefícios para os cidadãos dos Estados Partes, facilitando aspectos práticos de seu dia-a-dia. Nesse sentido, buscou-se estabelecer o Acordo sobre Documento de viagem dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, com vistas a gerar as condições para a livre circulação das pessoas, não precisando os cidadãos dos Estados Partes e dos Estados Associados do Mercosul portarem passaporte ou terem visto para circular

¹⁰³ ROLIM, Marcos; VENTURA, Deisy. **Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/mercosul/a_pdf/rolim_dh_mercosul.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2015. p. 2.

pela região, bastando à carteira de identidade nacional ou outro documento considerado válido, consoante a Decisão CMC nº 14/11.

Outros documentos que merecem atenção são: o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. O primeiro enfatiza a importância de procurar, em instrumentos jurídicos de cooperação, a facilitação dos trâmites migratórios para os cidadãos dos Estados Partes do bloco, no sentido de permitir a regularização migratória sem a necessidade de regressar a seu país de origem.

O segundo, conhecido como Acordo de Residência do Mercosul, aprovado pela Decisão CMC Nº 28/02, concede o direito à residência aos cidadãos sem outro requisito que não a nacionalidade. Cidadãos dos Estados Partes e dos Estados Associados que integram o acordo gozam de trâmite facilitado para a solicitação de visto de residência. É possível requerer a concessão de residência temporária de até dois anos em outro país do bloco. Antes de expirar o prazo da “residência temporária”, os interessados podem requerer sua transformação em residência permanente.

Assim, a Decisão n.º 64/10 prevê a elaboração do Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania, visando a efetivação de uma cidadania regional que consolide os direitos dos cidadãos do bloco ao longo de mais de duas décadas de existência e que agregue novos direitos para o conjunto de cidadãos mercosulinos. Desse modo, os Estados do Mercosul possuem interesse comum em implementar uma estratégia regional de avanço progressivo e com uma abordagem multidimensional para a integração, que inclui ações e medidas nos domínios político, econômico, comercial, social, educacional, em questões de cooperação e de segurança, judicial e cultural.

Tais medidas são essenciais para o Mercosul aprofundar as suas dimensões social e política decorrentes desse processo de integração e alcançar o desenvolvimento sustentável pautado na justiça e na inclusão social dos nacionais dos Estados Partes. Este Plano busca assegurar que os instrumentos adotados no Mercosul garantam aos nacionais dos Estados Partes e suas famílias os mesmos direitos e liberdades civil, social, cultural e econômico. Contudo, trata-se de uma proposta que está em construção, apesar de ter alguns pontos que estão sendo implementados.

O Plano de Ação deve ser estruturado em torno de três eixos centrais: implementação de política de livre circulação de pessoas na região; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes e igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

Apesar do Estatuto da Cidadania ter data futura, algumas etapas do Estatuto da Cidadania apresentam avanços quanto à implementação, entre elas se destacam a utilização de placa comum de identificação veicular do Mercosul, que facilita a circulação de pessoas e o controle dos veículos que transitam no bloco. O modelo da placa encontra-se aprovado e torna-se obrigatório nos Estados Partes a partir de 2016 para os veículos novos. Para os veículos que atualmente já estão emplacados, a mudança será opcional. O Acordo de Recife que regula os controles integrados nas fronteiras dos Estados Partes e facilita os fluxos migratórios entre os países está passando por revisão, assim como a Declaração Sociolaboral do Mercosul e a harmonização da legislação trabalhista e previdenciária.

O Plano de Ação terá sua conclusão quando das comemorações de 30 anos do Mercosul, em 2021. Prevê-se que o Estatuto da Cidadania poderá ser dotado de natureza jurídica de tratado internacional (protocolo), possibilitando a incorporação dos seus termos no ordenamento jurídico nacional de cada Estado Parte, assim como o conceito de cidadão do Mercosul.

4.3 A CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BLOCO

Um dos maiores desafios do processo de integração é promover a convergência de políticas públicas entre os Estados Partes, haja vista as assimetrias históricas existentes, mesmo assim, a consequência esperada é a minimização e até mesmo a superação das dificuldades para que os principais objetivos do bloco possam ser executados. Logo, viabilizar uma agenda integrada para tratar de políticas públicas é necessário para que o bloco obtenha êxito

Então, a efetivação de direitos básicos dos cidadãos guarda relação direta com a cidadania, bem como com a democracia. Por diversas vezes estes direitos são prestados através dos serviços públicos amparados por um sistema jurídico. Não há como se pensar em uma democracia estabelecida na dimensão de votar e

ser votado. A democracia guarda conexão direta com a cidadania e as políticas públicas de cada Estado.

Sendo assim, Guillermo O'Donnell defende formulações de democracia política tendo como fundamento a concepção de regime político, ou mesmo a de Estado e seu sistema jurídico, enfatizando a importância de se preocupar com o processo de desrespeito aos direitos básicos em alguns países, ou seja, a situação dos pobres e discriminados que não têm sistema de proteção contra o arbítrio, além do desrespeito à norma assecuratória de direitos.¹⁰⁴

Estas razões podem explicar a incorporação no ordenamento do Mercosul diretrizes que buscam assegurar a proteção dos direitos humanos e a sua efetivação, reverberando na ampliação do conceito democracia e na imperiosa necessidade da convergência de políticas públicas que são fundamentais para a integração que tem no seu objetivo a consolidação de um mercado comum.

Como ressaltado, a integração não é uma dádiva, mas também não se pode dicotomizá-la ponto de não perceber pontos positivos, o que cabe a cada Estado Parte, a sociedade civil e os cidadãos cobrarem transparência nas discussões e que as decisões tomadas não podem significar consequências danosas para os cidadãos.

Nesta discussão e expansão de uma teoria democrática, o ponto fundamental articulado pelo autor é até que ponto se pode garantir liberdades políticas, com extensão ou retração de direitos civis e sociais, nos diferentes regimes políticos, com base na sua dinâmica histórica e interna. Importante destacar que esse autor enfatiza as peculiaridades históricas das chamadas novas democracias, como o Brasil, gerando uma fragilidade institucional que sobrevive às mudanças ao longo do tempo, mais especificamente a incompletude do processo de constituição da cidadania, implicando lacunas quanto aos direitos civis e sociais, o estreitamento dos espaços públicos e o problema da efetividade da lei, aplicada de forma não igualitária para o conjunto da população. Enfatiza, ainda, que, nas novas democracias, grande parcela da população permanece à margem do sistema legal sancionado pelo Estado, o que implicaria que o Estado tivesse uma atuação mais efetiva e igualitária.¹⁰⁵ É a partir dessa concepção que se defende a ampliação do

¹⁰⁴ O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. **Revista Dados**, v. 42, n. 04, 1999.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

conceito democracia e a sua plena efetivação no âmbito do Mercosul, afinal, esta realidade não só é do Brasil, mas dos Estados Partes mercosulinos.

Certamente, pensar um conjunto de políticas públicas no Bloco não é arrazoado, afinal, o processo de integração requer também uma cooperação para o desenvolvimento. É nesse sentido que o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) pode cumprir um papel fundamental à medida que se viabiliza a estrutura da região, mas também favorece a promoção das políticas públicas.

Em 2003, o CMC, através da Decisão n. 27/03, estabeleceu que o Mercosul deveria ser dotado de instrumentos que possibilitassem o eficaz aproveitamento das oportunidades geradas pelo processo de integração, especialmente quanto aos recursos disponíveis, o melhoramento das interconexões físicas, a complementação industrial dos diferentes setores da economia, baseado nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, princípios estes que têm norteado a trajetória do bloco. Estes fundos estruturais estariam destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e das regiões menos desenvolvidas.

O Focem foi instituído em 2004 para financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e favorecer a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas dos Estados Partes, apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração, reforçando o princípio de solidariedade entre os Estados Partes.

A criação do Focem é resultado do reconhecimento de que, enquanto subsistirem as assimetrias, os benefícios decorrentes da ampliação dos mercados não poderão ser plenamente aproveitados pelas economias menores.

O Focem foi subdividido nos seguintes programas: Programa de Convergência Estrutural, Programa de Desenvolvimento da Competitividade, Programa de Coesão Social e o Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Este Programa de Convergência Estrutural está voltado para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e os sistemas de comunicação.¹⁰⁶

¹⁰⁶ A Decisão n. 18/05, que regulamentou o Focem estabelece a sua vigência em dez anos a partir da primeira contribuição efetuada por um dos Estados Partes. Após esse prazo, os Estados Partes

O estímulo à competitividade no âmbito do Mercosul, incluindo os processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra bloco e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal), assim como a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos, está dentro do guarda chuva do Programa de Desenvolvimento da Competitividade.

O Programa de Coesão Social tem, a partir de seu escopo, contribuído para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira e inclui projetos de interesse comunitário em face das áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego. A partir desta concepção inicial, o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS) está sendo efetivado na região, enquanto que o Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração visa a melhora da estrutura institucional do Mercosul e o seu desenvolvimento.

Tabela 3 – Valores referentes à Contribuição e Recebidos (Focem)¹⁰⁷

Estado Parte	Valor de Contribuição ao Focem (US\$)	Valor Recebido do Focem (US\$)
Argentina	27 Milhões	11, 545 Milhões
Brasil	70 Milhões	11, 545 Milhões
Paraguai	1 Milhão	55, 416 Milhões
Uruguai	2 Milhões	36, 944 Milhões
Venezuela	27 Milhões	11, 545 Milhões
Total	127 Milhões	127 Milhões

Fonte: Focem.

A partir da tabela, a solidariedade entre os Estados Partes fica evidente quando comparados os valores correspondentes da contribuição transferidos por cada país e a distribuição destes recursos ao constatar que os Países com maior capacidade contributiva estão disponibilizando recurso visando o progresso do

avaliarão a efetividade dos programas do Focem e a conveniência de sua continuidade. MERCOSUL. Decisão n.º 18/05.

¹⁰⁷Os valores de cem milhões de dólares e os percentuais relativos a cada Estado parte foram fixados em decorrência da média histórica no âmbito do Mercosul. MERCOSUL. Decisão CMC N° 41/12.

bloco, mesmo as condições domésticas não sendo tão favoráveis assim, devido aos persistentes problemas sociais e econômicos.

Como apontado, a partir do Programa de Coesão Social, o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul foi concebido com a principal iniciativa de capilarizar a integração regional socialmente, passando a reunir as políticas sociais comuns que visam erradicar a miséria, a fome, a pobreza e o analfabetismo na região, além de promover a universalização dos serviços de saúde pública.

O PEAS tem relação metodológica com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) das Nações Unidas. No plano multilateral, além do bloco, os países mercosulinos defendem políticas sociais que, de modo geral, consolidam posições ambiciosas em termos de desenvolvimento social e humano quando comparadas a outras regiões do mundo.

A estruturação do PEAS contempla dez Eixos: erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; universalizar a Saúde Pública; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; promover a Sustentabilidade Ambiental; assegurar o Diálogo Social e Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Diante do exposto, observa-se que há um interesse dos Estados Partes em estabelecerem uma convergência de políticas públicas no âmbito do Mercosul, que tem como razão os inúmeros desafios a serem enfrentados. De um lado, há que seguir conversando com os grupos domésticos que não acreditam no desenvolvimento do bloco.

Em outra via, faz-se imprescindível superar as assimetrias regionais, modernizar a infra-estrutura e integrar cadeias produtivas, trocando as desconfianças pela cooperação. Logo, ter-se-á maiores chances de inserção externa, tornando o Mercosul mais próximo ao dia-a-dia dos cidadãos e possibilitando que os benefícios sejam tangíveis às populações locais. Portanto, é indispensável ir além dos acordos comerciais, promover a integração da cultura, das

políticas sociais, da educação, da infraestrutura, estimulando a criação de uma identidade supranacional.¹⁰⁸

4.3.1 Educação

Os Estados Partes do Mercosul têm desenvolvido uma série de articulações em torno da área educacional. Pode-se afirmar que está em curso uma integração educacional no âmbito do bloco. Atualmente, o Mercosul possui protocolos que estabelecem os procedimentos necessários para a revalidação de diplomas, certificados, títulos e o reconhecimento de estudos nos níveis fundamental e médio, técnico e não técnico. Os protocolos dispõem, ainda, sobre os estudos de pós-graduação. Há também o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul (ARCU-SUL) e o Sistema Integrado de Mobilidade (SIMERCOSUL).

As políticas resultantes desse esforço de integração no campo educacional encontram, basicamente, duas justificativas principais: investimento estratégico na formação de recursos humanos e a integração cultural e científica através do intercâmbio e do fluxo de pesquisadores, estudantes e professores entre os distintos países. Tais ações visam assegurar que o Mercosul participe de forma competitiva no cenário internacional.¹⁰⁹

Os ministros de Educação dos Estados Partes do Mercosul se reuniram em Brasília, nos dias 12 e 13 de 1991. Duas medidas importantes são decorrentes desse evento: os ministros da pasta de educação assinam um Protocolo de Intenções e recomendam ao Conselho do Mercado Comum à institucionalização do Fórum de ministros do setor.

O Protocolo de Intenções de 1991, acordo assinado pelos Ministros da Educação, expressou claramente os fins pretendidos com a integração regional no campo da educação ao creditar a esta um papel fundamental para que a integração se consolide e se desenvolva, haja vista que os povos comprometeram-se ante a História a empreender esforços conjunto para que os conduza à prosperidade, ao progresso e ao bem-estar, com justiça social. Ainda ficou compreendido que o fator

¹⁰⁸ DULCI, Luiz Soares. Cúpula Social do Mercosul: diálogo social e participação regional. In: CÚPULA Social do Mercosul: Declaração Final. Brasília, [s.n.], 2006. p. 7.

¹⁰⁹ RAIZER, Leandro. Educação para a integração: rumo ao Mercosul Educacional? **Políticas Educativas**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 156-169, out. 2007.

humano e a qualidade dos habitantes da região constituirão uma sólida garantia de êxito no processo de integração, ao constatar que a melhoria dos fatores de produção requer necessariamente a elevação dos níveis de educação e de formação integral das pessoas e que, para fortalecer a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, é fundamental considerar a Educação como elemento dinamizador que permitirá acelerar os processos de desenvolvimento econômico e consolidar o caminho da integração.¹¹⁰

O protocolo de intenções delimita três áreas de desenvolvimento do projeto do Mercosul Educacional: formação de consciência social favorável ao processo de integração; capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico e a integração dos sistemas educacionais. Assim, além de determinarem um microsistema de valores e princípios ao direito à educação no âmbito da integração, também instituem propostas de políticas públicas que, integradas aos sistemas constitucionais dos países membros, podem desenvolver-se como normas de políticas públicas orientando as decisões internas dos países no campo da Educação.

A Decisão 07/91 do CMC cria a Reunião de Ministros de Educação que tem como função propor medidas ao Conselho do Mercado Comum, visando a coordenação das políticas educacionais nos Estados Partes, confirmando que a “formação integral dos recursos humanos mediante a elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social dos habitantes.”¹¹¹

Decorrente dessa conjuntura, o Mercosul Educacional, como conhecido, começou a ter uma trajetória própria e a oferecer ao processo de integração uma outra face além da econômica, denotando um fato singular ao ter na iniciativa o ineditismo no âmbito das relações internacionais na América do Sul. Nas premissas adotadas pelo protocolo de intenções ministerial, é possível notar os avanços políticos e sociais, consoantes com o período de abertura democrática vivido pelos países protagonistas e confirmando que democracia e políticas públicas pautadas nos

¹¹⁰MERCOSUL. **Protocolo de Intenções, Acordos Assinados pelos Ministros da Educação, 1991.** Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/391-protocolo-de-intencoes.html>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹¹¹MERCOSUL. **Decisão 07/91 do Conselho do Mercado Comum.** Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec791p.asp>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

direitos humanos podem conceber uma cidadania mercosulina.¹¹² Este protocolo tem o condão de, mesmo não obrigando e vinculando diretamente a atuação dos administradores públicos, servir de marco hermenêutico para a interpretação das normas constitucionais dos países membros.

A institucionalização da educação no Mercosul não parou. Em 1996 e 1999, foram aprovados protocolo e acordo para admissão de títulos e graus universitários e convênio firmado visando a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os diferentes países do Mercosul.^{113,114} A reunião dos ministros de educação do Mercosul (RME) realizada no ano de 2001, em Assunção no Paraguai, previu o plano estratégico para o avanço do desenvolvimento e integração dos sistemas educacionais dos países membros para o período 2001-2005, que cria o Comitê Coordenador Regional e as Comissões Coordenadoras de Área (Básica, Tecnológica e Superior) e o Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação.¹¹⁵ Em 2005 foi criado o Comitê Assessor do Fundo Educacional do Mercosul. Em 2006, foi criada a Rede de Agências Nacionais de Acreditação, e em 2011, foi criada a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente. Além destes, existem outras instâncias, provisórias e permanentes, que gerenciam ações específicas.

No âmbito do Mercosul Educacional, observa-se que as ações para a educação são articuladas através de Planos quinquenais. No momento, vige no Bloco o terceiro plano. Este Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul (SEM) instituído pelo Conselho do Mercado Comum estabelece que deve o Mercosul ser um espaço regional onde se prevê e garante uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, a interculturalidade, o respeito à diversidade e à cooperação solidária, com valores compartilhados que contribuam para a melhoria e democratização dos sistemas educacionais da região

¹¹²MERCOSUL. **Protocolo de Intenções, Acordos Assinados pelos Ministros da Educação, 1991.** Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/391-protocolo-de-intencoes.html>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹¹³MERCOSUL. **Decisão n.º 9/96 do Conselho do Mercado Comum.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Dec_009_096_Prot%20Integ%20Educ%20Form%20Recurs%20Hum%20P%C3%B3s-Grad_At%20_9.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹¹⁴MERCOSUL. **Decisão n.º 4/99 do Conselho do Mercado Comum.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Directivas/PT/Dir_004_099_Ditame%20Classif%20Tarif%20N%C2%B010-14-99_At%20_99.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹¹⁵MERCOSUL. **Decisão n.º 15/01 do Conselho do Mercado Comum.** Disponível: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3193/1/secretaria/decis%C3%B5es_2001>. Acesso: 15 fev. 2015.

e ofereça condições favoráveis para a paz, por meio do desenvolvimento social, econômico e humano sustentável.¹¹⁶

Não obstante, estabelece formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região.¹¹⁷

A partir desses planos de educação foi possível pensar na qualificação dos recursos humanos da região através da mobilidade acadêmica, o ensino do idioma e a valorização da identidade histórica cultural da região. A consolidação da mobilidade acadêmica no Mercosul é um dos pilares da agenda cidadã do Bloco.

Logo, a criação do Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL): unifica e amplia os programas para concessão de bolsas de intercâmbio para estudantes, professores e pesquisadores de instituições de ensino superior da região e tem como iniciativa promover um salto qualitativo e quantitativo nas iniciativas de mobilidade acadêmica já existentes.¹¹⁸ Além dos programas que estimulam o aprendizado do espanhol e do português no Mercosul, deverá ser priorizada a mobilidade nos cursos acreditados pelo mecanismo regional de acreditação, o ARCU-SUL¹¹⁹, por meio do Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados (MARCA).

Desse modo, ao analisar a integração na perspectiva da educação, é latente o diálogo existente entre a melhoria da qualidade de vida da população a partir do desenvolvimento econômico e que a educação cumpre um papel importante para a compreensão do processo histórico e cultural, especialmente, quanto à segunda

¹¹⁶MERCOSUL. **Decisão n.º 20/11 do Conselho do Mercado Comum**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2924/1/secretaria/decis%C3%B5es_2011>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸MERCOSUL. **Decisão n.º 36/12 do Conselho do Mercado Comum**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹¹⁹Cursos acreditados são aqueles credenciados segundo critérios regionais de qualidade acadêmica. Atualmente, os cursos acreditados são agronomia, arquitetura, engenharia, enfermagem, veterinária, medicina e odontologia. No segundo semestre de 2012, os Ministros da Educação do MERCOSUL decidiram iniciar os procedimentos de acreditação nos cursos de sociologia e economia. MERCOSUL. Decisão n.º17/08. Acordo sobre a Criação E A Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica DOS Respetivos Diplomas no Mercosul e Estados Associados.

metade do século XX, em que o continente foi marcado pelos regimes ditatoriais e que o processo de ensino consolida a cidadania e fortalece a democracia.

Não é tardio inferir e trazer à baila que existe uma velha e conhecida ideia de que “saber é poder”, que tem origem em vários pensadores, mas muito comumente difundida sob autoria de Francis Bacon, que defende uma relação muito próxima entre as informações que constituem o saber e o poder decorrente dele.¹²⁰ Em nossa sociedade, ser cidadão é também deter um poder, que se constrói pela participação democrática. E isso vai muito além de votar durante as eleições, mas perpassa por um processo educacional de qualidade e permanente. Sem dúvida, esta ideia se incorpora ao Mercosul Educacional.

Há no Mercosul uma gama de documentos no setor educacional, cuja área por si só merece estudo isolada, mas mesmo que em forma de síntese neste trabalho, cumpre papel relevante ao se buscar estabelecer as conexões existentes entre: democracia, políticas públicas, direitos humanos e cidadania.

4.3.2 Saúde

A saúde há um tempo já vem recebendo um tratamento diferenciado, basta se observar a evolução histórica da prestação dos direitos sociais. No âmbito internacional, a relevância é tão considerável que ocorreu a criação da Organização Mundial de Saúde (OMS). A saúde tornou-se um dos temas centrais na contemporaneidade e impôs aos Estados a necessidade de planejá-la e executar internamente e no âmbito internacional participar do processo de coordenação de ações visando resguardar a população doméstica. Para George Rosen, “A função de proteger e promover a saúde e o bem-estar dos cidadãos é uma das mais importantes do Estado Moderno e representa a concretização de uma série de deliberações políticas, econômicas, sociais e éticas”.¹²¹

Há no Mercosul também um viés para a integração no setor saúde. Afinal, a integração econômica precisa da circulação de produtos e pessoas, então, a necessidade da uniformização normativa nessa seara é importante, ademais,

¹²⁰BACON, Francis. **Novum Organum**. Tradução de José Aluysio Reis de Andrade. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

¹²¹ROSEN, George. **Uma história da saúde pública**. Tradução de Marcos Fernandes da Silva com a colaboração de José Rubem de A. Bonfim. São Paulo: Hucitec: Universidade Estadual Paulista, 1994. p. 22.

existem os controles fitossanitários nas fronteiras dos Estados Partes. Sendo assim, a livre circulação de mercadorias pode ocorrer, assim como a movimentação de pessoas entre os países. Portanto, a superação das barreiras sanitárias foi a tônica principiológica para discutir a saúde no grupo.

Razão porque, em 1992, a saúde começou a ser incorporada na agenda do bloco. A pesquisa encomendada pela Escola Nacional de Saúde Pública, do governo brasileiro, também chegou a esse apontamento: “na conformação do Mercosul, a prioridade na área da saúde esteve na harmonização de padrões para vigilância sanitária de produtos (primeira “liberdade”) e consequente redução de barreiras não tarifárias para a circulação de mercadorias.”¹²²

Apesar de boa parte de a literatura reconhecer que a integração regional possui tão somente a vertente econômica, não se pode perder de vista que esforços estão sendo conduzidos para que a integração não fique limitada ao desenvolvimento econômico, mas reverbere positivamente no campo social, assim como político, cultural.

Nesse sentido, os Estados nacionais devem pensar em outras formas de integração, especialmente, nas que tenham o social como base, como defende Izerrougene.

Ficou evidente com as experiências de integração econômica em diferentes regiões do mundo que o caráter meramente comercial de certas formas de regionalização permite apenas uma cooperação relativamente limitada, sobretudo quando os parceiros possuem níveis desiguais de desenvolvimento econômico e social. Esses casos sugerem a aplicação de acordos voluntários e formais para aprofundar a integração e aumentar a sua eficiência. O êxito da integração exige esforços públicos que devem promover processos de convergência produtiva, institucional e social entre os comunitários.¹²³

É a partir dessa postura que os Estados Partes do Mercosul precisam enfrentara questão da saúde no bloco, apesar das disparidades existentes entre eles. Mesmo assim, o tema saúde não pode ficar à margem do processo de integração mercosulino. Ela cumpre um papel importante na promoção dos direitos humanos e na afirmação da cidadania. Por isto mesmo que a Declaração Final da I

¹²²PESQUISA saúde nas fronteiras: estudo de acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do Mercosul— Ensp/MS –04/2008. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/saudefronteiras/>>. Acesso em: 05 set. 2012.

¹²³IZERROUGENE, Bouzid. Efetividade do Direito Fundamental à Saúde no Mercosul (Preliminar). In: BAHIA, Saulo José Casali (Coord.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Europeia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 64.

Cúpula Social do Mercosul prevê expressamente a saúde como um direito universal a ser prestado a todos os cidadãos pertencentes ao Bloco.

Entendemos que a saúde é um direito universal, integral, que promove igualdade e exige participação, para que o desenvolvimento com justiça social seja alcançado. Políticas conjuntas de saúde constituem excepcional ferramenta para promover a qualidade de vida de nossos povos, pois garantem seu bem-estar. Os progressos obtidos têm fundamental importância para complementar políticas de saúde. Entretanto, é necessária maior articulação entre os países envolvidos no processo, a fim de otimizar resultados, revisar e atualizar temas prioritários e de interesse comum.¹²⁴

Quanto à saúde, dois fóruns específicos foram criados no bloco: a reunião de Ministros de Saúde e o Subgrupo Saúde. A reunião de Ministros de Saúde (RMS), em 1995, surge como espaço de coordenação de políticas sanitárias e elaboração de programas conjuntos de proteção e assistência. Dessa articulação de ministros em conjunto com outros fóruns mercosulinos, tem-se como consequência o surgimento, em 1997, do Subgrupo de Trabalho Saúde (SGT11), através da Resolução 151/1996.

A principal tarefa deste Subgrupo é harmonizar legislações e coordenar ações entre os Estados Partes referentes à atenção a saúde, bens, serviços, matérias primas e produtos da área da saúde, vigilância epidemiológica e controle sanitário, com a finalidade de promover e proteger a saúde e a vida das pessoas e eliminar os obstáculos ao comércio regional e à atenção integral e de qualidade, contribuindo desta maneira ao processo de integração. É interesse dos Estados Partes dar maior agilidade aos procedimentos para a elaboração e revisão dos Regulamentos Técnicos Mercosul, tendo em conta os avanços científicos e tecnológicos.¹²⁵

Este grupo de trabalho está organizado em três comissões: a) Vigilância em Saúde, que tem como foco a troca de informações sobre enfermidades, principalmente as transmissíveis e seus fatores de risco, bem como a harmonização de normas e procedimentos relacionados ao controle sanitário: vigilância epidemiológica e controle sanitário; b) Produtos para a Saúde, cujo objetivo é o de harmonizar regulamentos e procedimentos relativos à circulação de produtos sanitários desde a cadeia de produção até o consumo, como cosméticos, produtos

¹²⁴ CÚPULA Social do Mercosul: Declaração Final. Brasília, [S.l.: s.n.], 2006. p. 13.

¹²⁵ MERCOSUL. **Resolução 151/1996 do Grupo do Mercado Comum**. Cria Sub Grupo de Trabalho 11 "Saúde".

médicos, sangue, reativos para diagnóstico, psicotrópicos e saneantes; c) Serviços de Atenção à Saúde, que busca ampliar o acesso e a qualidade dos serviços à população do Mercosul, por exemplo, o exercício profissional, a prestação de serviços, tecnologia em saúde.¹²⁶

Além dessas comissões, são observadas ainda onze Subcomissões Intergovernamentais, que funcionam como grupos de trabalho integrados por representantes dos Estados Partes que debatem à luz das políticas nacionais de saúde, buscando a construção dos consensos regionais, desenvolvendo diretrizes e ações articuladas entre as instâncias governamentais, organizações sociais e organismos internacionais nas seguintes áreas: Controle do Tabaco, Saúde Sexual e Reprodutiva; Saúde Ambiental e do Trabalhador; Controle do HIV- Aids, Doação e Transplantes de Órgãos, Doenças Transmissíveis (dengue, sarampo, febre amarela, cólera e chagas); Vigilância e Controle do *Aedes Aegypti*; Regulamento Sanitário Internacional; Políticas de Medicamentos; Sistemas de Informação e Comunicação em Saúde; e Determinantes Sociais em Saúde – saúde, desenvolvimento e contas nacionais.¹²⁷

A integração regional tem um custo para os países que se lançam nesse processo de cooperação, visto a existência de determinados temas sensíveis. A saúde é um deles, especialmente quando o acesso não acontece de forma uniformizada nos Estados Partes do Bloco.

Os sistemas de saúde dos países do Mercosul são distintos. Eles se diferenciam quando são analisadas algumas características, consoante à universalidade, equidade, atenção básica, aos modelos de cobertura, à oferta e ao financiamento. O Brasil conta formalmente com um sistema de saúde público, porém, o setor privado presta consideravelmente assistência à saúde.

O Mercosul, que tem no seu objetivo a consolidação do mercado comum, com livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais, possui impactos direto e indireto sobre a saúde da população nos Estados Partes. No caso do mercosulino, o Ministério da Saúde do Brasil, através da FIOCRUZ, produziu um estudo sobre a prestação da saúde na fronteira. A investigação constatou que uma parte da

¹²⁶LAFOZ, Sonia. O Mercosul com saúde: documento referência para o seminário: "Mercosul: avanços e desafios". Brasília: Ministério da Saúde/Coordenação Nacional de Saúde do Mercosul, 2008.

¹²⁷MERCOSUL SAÚDE. Subgrupo de Trabalho Nº 11 "Saúde". Disponível em: <<http://www.mercosulsaudedevsite.com.br>>. Acesso em: 01 out. 2014.

população dos países vizinhos faz uso do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, assim como os brasileiros que habitam nos países vizinhos e retornam para receber tratamento em território nacional.¹²⁸ A partir disto, as dificuldades dos gestores dos sistemas locais das cidades fronteiriças foram identificadas pelo Ministério da Saúde, que, atendendo às indicações e em parceria com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais e Municipais de Saúde, CONASS/CONASEMS, estabeleceu dois programas como forma de equacionar os impactos da integração na saúde: o Sistemas Integrados de Saúde (SIS) – Fronteiras e a referência, pela primeira vez, no Pacto pela Saúde, das características dos municípios fronteiriços, acompanhada de propostas para resolver a situação, colaborando para a integração regional, ampliando e qualificando os serviços de saúde nos 121 municípios brasileiros de fronteira.¹²⁹

A pesquisa teve condições de analisar que muitos estrangeiros e, sobretudo, brasileiros não residentes buscam assistência nas unidades do Sistema Único de Saúde (SUS), não sendo poucos os casos em que estrangeiros esbarram em dificuldades de acesso aos serviços de saúde no território brasileiro. As demandas são as mais distintas: medicamentos, consultas de atenção básica, partos, vacinas e exames laboratoriais.¹³⁰

A integração também não só apresenta prejuízos. Os processos de integração das economias colaboraram para a melhoria das condições de saúde. Um estudo realizado em 17 países, com base em seus indicadores de 1977 e 1997, demonstrou que, entre aqueles onde houve um aumento na integração comercial, a expectativa de vida cresceu em média 7,5 anos e a mortalidade infantil se reduziu em 45%. Entre aqueles em que a integração comercial não se expandiu ou se reduziu, a expectativa de vida aumentou menos (4,5 anos) e a mortalidade infantil se reduziu em 39%.¹³¹

Logo, é possível depreender que mesmo em curso uma marcha que visava simplesmente a integração econômica, a superação das barreiras alfandegárias

¹²⁸PESQUISA saúde nas fronteiras: estudo de acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do Mercosul–Ensp/MS–04/2008. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/saudefronteiras/>>. Acesso em: 01 out. 2014.

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹BARROS, B. W.; MÉDICI, A. Políticas de Saúde e Blocos Econômicos. In: BIASOTO JÚNIOR, Geraldo; SILVA, Pedro Luiz de Barros; DAIN, Sulamis. **Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde**: regulação do setor saúde nas Américas: as relações entre o público e o privado numa abordagem sistêmica. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2006. p. 71-106.

importaria a necessidade de superar as também barreiras fitossanitárias, assim como a circulação de pessoas requereria uma maior preocupação dos gestores no campo da saúde, visto que o acesso à saúde se impõe como um dever fundamental a ser protegido e assegurado.

É inegável que a agenda do Mercosul tem sido pautada pelos aspectos comerciais e aduaneiros de bens tradicionais e, no que diz respeito à saúde, a maioria dos documentos sinaliza para a produção de medicamentos, insumos ou equipamentos e, ao fazer, a ênfase está associada à circulação destes bens.

Assim, fica evidente que o Mercosul Saúde poderia ter avançado mais do que está posto, ultrapassando os seus arranjos institucionais de coordenação e conseqüentemente, fomentando uma execução das políticas de saúde. Porém, o desafio desde as primeiras horas era enorme, pois, os sistemas de saúde são destoantes.

Esta parte da investigação termina refletindo sobre os ensinamentos de Friedrich Hegel ao pontuar que a luta pelo reconhecimento e a importância de estabelecimento de uma consciência de si universal, não havendo espaço para o pensamento subjetivo sem a devida inserção do indivíduo em uma comunidade e o conhecimento de todos os destinatários de eventuais direitos que também passarão a reivindicar direitos de toda uma sociedade.¹³² Assim devem se comportar os cidadãos do Mercosul, exigindo que seus direitos sejam reconhecidos, que não somente o custo da integração seja compartilhado por todos, mas também os benefícios. Estas são as razões de uma democracia.

¹³² HEGEL, G. W. F. Enciclopédia das Ciências Filosóficas em Compêndio (1830). In: A FILOSOFIA do Espírito. São Paulo: Edições Loyola, 1995. p. 207. v. 3.

5 O DÉFICT DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL

Este Capítulo discute a questão do déficit democrático no Mercosul. Para tal, faz-se necessário levantar alguns questionamentos: a estrutura institucional do Mercosul é fator impeditivo para o exercício da democracia? O Mercosul ao longo de sua concretização apresentou avanço quanto à participação da sociedade civil em torno de seus debates? As populações nos Estados Partes acompanham e participam das discussões envolvendo o Bloco? Por fim, quais seriam os caminhos para a efetiva democratização do Bloco?

Durante o processo de institucionalização do Mercosul uma das questões colocadas compreendia que a existência de uma instância parlamentar no âmbito da integração auxiliaria a democratização do organismo ao estabelecer os meios de controle e transparência sobre o processo decisório, normalmente concentrado nas mãos dos governos. Todavia, a passagem do tempo acompanhada de maior institucionalidade do Bloco e a transformação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul em Parlamento (Parlasul) não se mostraram suficientes para superar o déficit democrático.

O debate acerca do déficit democrático ainda é incipiente no Mercosul¹³³, apesar da democracia ter sido uma circunstância sempre associada à construção dessa estrutura regional. Alguns autores têm defendido que o modelo intergovernamental e a tomada de decisões no âmbito do Executivo dos Estados Partes não favorecem a democratização. Sendo que os primeiros estudos sobre democracia no âmbito mercosulino estiveram centrados na estrutura organizacional da instituição^{134,135,136}, enquanto que a segunda onda de análises tem levado em consideração os aspectos da participação da sociedade civil.^{137,138} Este é o cenário que é apresentado por Mariano a partir de seus estudos.

¹³³RIBEIRO, Eliza de Souza. **Mercosul: sobre democracia e instituições**. 2012. 102 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados) - Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

¹³⁴KLOR, Adriana Dreyzin de. Sistema Político: Institucional del Mercosur. **Revista de Derecho Privado y Comunitário**, 2005.

¹³⁵LABRANO, Roberto. **Mercosur: Integración y Derecho**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

¹³⁶VENTURA, Deisy. **As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

¹³⁷CAETANO, Gerardo. **Los retos de una Nueva Institucionalidad para el Mercosur: análisis e propuestas**. Montevideo: Friedrich – Ebert – Stiftung, 2004.

Diante deste cenário, o debate sobre o déficit democrático está polarizado em torno do que se considera democracia: de um lado, a visão de que a institucionalização de um Parlamento e a legitimação da escolha de seus representantes por meio de eleições caracterizam a superação desse problema; de outro, o argumento de que o distanciamento e a falta de diálogo entre as instituições regionais e as sociedades são as causas da manutenção desse problema.¹³⁹

Quando da análise da institucionalização do Parlasul nesta investigação, no Capítulo 2, ficou evidente que a criação de um Parlamento no Mercosul é, sem dúvida, um elemento forçoso para a democratização do processo de integração. Porém, não é suficiente para responder aos desafios. A democracia pressupõe a possibilidade de conflito de interesses e de disputa equilibrada entre as partes, assim como na possibilidade de controle e contestação das decisões tomadas. No Mercosul isso não acontece, há claramente um desequilíbrio em favor dos representantes do Poder Executivo.

A constante institucionalização da estrutura do Mercosul , especialmente, para contemplar os diversos setores que durante anos ficaram à margem do debate não assegura a democratização da integração, apesar de criar instâncias necessárias para tal. O Bloco sem as estruturas institucionais adequadas e específicas para garantir os espaços de participação e representação não se constituirá em um local adequado para a efetivação da democracia. Desde o início do Mercosul houve uma preocupação por parte de seus formuladores de instituir canais que funcionariam como legitimadores de todo o processo. Entretanto, a prática tem demonstrado uma gradualidade morosa.

Um ponto nevrálgico para entender a atuação e o papel dos parlamentares no Mercosul está vinculado à própria lógica institucional e decisória desse processo de integração. Desde o início, a criação de um parlamento ou qualquer outro tipo de instância com caráter supranacional encontrou forte resistência dos Estados Partes. Depois de idas e vindas, o Parlasul foi criado, entretanto, como evidenciado anteriormente, desde 2011 está sem a representação argentina e, conseqüentemente, o Parlamento está paralisado.

¹³⁸ 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, Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

¹³⁹ MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 89-106, jul./dez. 2013.

A estrutura decisória do Mercosul permanece fundamentada na lógica de negociação intergovernamental.¹⁴⁰ O intergovernamentalismo é um princípio orientador da estratégia dos governos para o Mercosul: as justificativas em sua defesa (compartilhadas em boa medida pelos representantes brasileiros e argentinos) apontam para os riscos resultantes de uma estrutura supranacional, devidos à sua autonomia em relação aos Estados, com a possível criação de uma lógica de ação ou estratégia próprias. A percepção predominante entre os representantes governamentais.

Esperava-se que com o processo eleitoral para definição dos parlamentares do Parlasul transportaria à vontade de democratizar o Mercosul para a prática, contudo, apenas o Paraguai realizou eleições diretas, após longas discussões sobre eleições diretas e a proporcionalidade.

As eleições diretas e a nova proporcionalidade foram debates que visualizavam tanto o fortalecimento como a fragilidade do Parlasul. Argumenta-se a seu favor que sua plena implementação traria o fortalecimento do Parlasul – e, conseqüentemente, a diminuição do déficit democrático – porque promoveria uma mudança no comportamento dos parlamentares, que passariam a ter dedicação exclusiva para o Mercosul. Isso significaria que os parlamentares eleitos para o Parlasul seriam políticos dispostos a dedicar-se integralmente à discussão dos rumos da integração regional e a incorporar as demandas presentes na sociedades sobre essa questão.

A dedicação dos parlamentares à causa da integração mercosulina pode ensejar a propositura de uma nova agenda regional e facilitaria a aproximação entre os grupos políticos, pois se teria um novo espaço de articulação desvinculado do debate nacional, predominando as convergências de interesses e de percepções para além das nacionalidades.

Ponto importante e pouco estudado ainda foi a criação, em 2010, da figura do Alto Representante Geral do Mercosul, cuja origem tem base na ideia de reconhecer a importância de contar com um órgão que contribua para o desenvolvimento e funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas políticas regionais e de gestão comunitária.

¹⁴⁰ BAHIA, Saulo Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: _____ (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 529 -538.

O Alto Representante Geral deve ser uma personalidade política destacada, nacional de um dos Estados Partes, com reconhecida experiência em temas de integração, com período de mandato de três anos, podendo ser reconduzido por igual período.

Entre as atribuições do Alto Representante Geral do Mercosul podem ser destacadas as seguintes que estão associadas ao objeto desta análise: aspectos vinculados à cidadania; promoção da identidade cultural do Mercosul nos Estados Partes e em outros países; propor discussões sobre saúde, educação, justiça, cultura, emprego e seguridade social, habitação, desenvolvimento urbano, agricultura familiar, gênero, combate à pobreza e à desigualdade, bem como outros de caráter social; e coordenar as missões de observação eleitoral solicitadas ao Mercosul e a realização de atividades e estudos vinculados à consolidação da democracia na região.¹⁴¹

Agora, o reflexo de déficit de democracia no Mercosul pode ser reflexo dos processos democráticos internos de cada Estado Parte e da preponderância dos poderes executivos nas decisões do Bloco, tendo este espaço regional um duplo déficit democrático. Para Ventura, “nos países do Mercosul, o déficit democrático é apenas a projeção coletiva, no plano supranacional, dos déficits democráticos internos dos Estados-membros.”¹⁴²

Não há só um fator para explicar o déficit democrático no âmbito do Mercosul, mas vários que se articulam e permitem que o bloco seja qualificado como tal. Esta análise foi feita pormenorizada por Ribeiro, que conseguiu listar os argumentos de alguns autores que possuem estudo sobre o Mercosul e tem o déficit democrático como problema.

[...] 1) O modelo institucional intergovernamental; 2) a preponderância do Executivo, desprovido de legitimidade democrática, na estrutura do bloco e seu monopólio do poder decisórios; 3) a falta de transparência dos processos decisórios; 4) a falta de participação da sociedade civil 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 relações aos direito internos dos

¹⁴¹MERCOSUL. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 63/10. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2377/1/secretaria/decis%C3%B5es_2010>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹⁴²VENTURA, Deisy. **As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

Estados e ao Direito Internacional; e 09) a debilidade das funções outorgadas ao parlamento regional.¹⁴³

De um modo geral, percebe-se que o Mercosul tem caminhado para uma forte institucionalização e ao menos disponibilizado estrutura para o funcionamento dos órgãos. Esta institucionalização de certa forma tem assegurado uma preocupação com temas sensíveis aos cidadãos do Bloco, contudo, a participação da sociedade civil é tímida, o legislativo apresenta baixa densidade democrática e os parlamentos domésticos insistem em indicar as representações em detrimento do processo eleitoral, no caso brasileiro, pouco avançou os projetos legislativos relacionados à escolha de parlamentares para o Parlasul.

5.1 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO

Um dos debates envolvendo a integração é saber qual o papel da sociedade civil e os respectivos limites quanto à participação desta em um processo em que o executivo é preponderante nas discussões, inclusive, atua quase a subjugar o legislativo. Em um processo de integração, de acordo com Herz e Hoffman significa “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre os atores levando à criação de novas formas de governança político institucionais de escopo regional”.¹⁴⁴ Então, não se pode perder de vista as sucessivas mudanças de cenas que podem acontecer, afinal, até mesmo o Estado cede parte de sua jurisdição para ver triunfar outros interesses, entre os quais, ampliação das redes comerciais. Mesmo assim, a sociedade civil não pode deixar de cumprir com uma de suas funções de realizar o acompanhamento das políticas públicas.

Primeiramente, cumpre discorrer o significado do que possa ser sociedade civil. Para Bobbio, uma definição positiva para sociedade civil será sempre difícil, pois se trata do “lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver

¹⁴³RIBEIRO, Eliza de Souza. **Mercosul: sobre democracia e instituições**. 2012. 102 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados) - Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília. Brasília, 2012. p. 29.

¹⁴⁴HERZ, M.; HOFFMAN, A. **Organizações Regionais**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2006. p. 168.

ou através da mediação ou através da repressão”.¹⁴⁵ Bobbio trabalha com o conceito negativo do que possa ser sociedade civil. Este autor discorre sobre as interpretações marxistas, hegelianas e da tradição jusnaturalista sobre o conceito de sociedade civil, no qual atribui ser indispensável a análise o entendimento sobre a distinção entre relações sociais e relações políticas, que possibilite estabelecer um debate atual sobre o tema.¹⁴⁶

Ainda no âmbito da sociedade civil se encontra a opinião pública que é a expressão de consenso e de dissenso com respeito às instituições, cujas ideias são transmitida através dos mais diferentes meios e acontecem nos mais diferentes locais.

Na dinâmica política moderna, temos a sociedade civil como responsável por produzir em seu espaço opiniões que são direcionadas ao Estado, que pode devolver a resposta na forma de políticas públicas. Uma função relevante exercida pela sociedade civil é a verificação e acompanhamento das ações estatais.¹⁴⁷

A partir desses esclarecimentos iniciais não há dúvida de que a sociedade civil precisa participar do processo de integração seja acompanhando as ações do próprio Estado Parte, assim como de outro Estado e também propor questões que podem contribuir para o amadurecimento e o cumprimento das finalidades do Mercosul.

Entretanto essa participação é tímida e os canais que podem viabilizar a participação da sociedade civil são poucos. Ademais, a participação da sociedade civil requer que as organizações que a compõe tenham recursos financeiros. Nem sempre as deliberações e reuniões acontecem em uma mesma cidade e países, pelo contrário, visualiza-se uma forte rotatividade de fóruns nos Estados Partes de acordo com o Estado Partes que esteja exercendo a Presidência *Pro Tempore*, ademais, tem-se a complexidade das questões técnicas. Nessa linha de pensamento é o que defende Rodrigues.

Nas fases iniciais dos blocos econômicos a densidade institucional é muito baixa, sendo difícil se reconhecer um espaço de atuação para o setores sociais, que estejam afastados do poder governamental. Por outro lado, as tradicionais formas de pressão das quais se valem os movimentos sociais

¹⁴⁵BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade:** para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2005. p. 36.

¹⁴⁶_____. **O Conceito de Sociedade Civil.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

¹⁴⁷_____. **Ensaio sobre Gramsci e o Conceito de Sociedade Civil.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

têm força mais limitada quando se referem a temas relacionados à integração econômica, em vista deste tipo de questão suscitar pouca mobilização bem como o baixo impacto das ações locais no núcleo decisório regional. Destarte, a inclusão as demandas por políticas públicas sociais na pauta da integração regional, ou até mesmo a consideração da oposição às políticas propostas é um significativo desafio para todos que estejam aliados do poder central dos governos. Não menos importante é a dificuldade de se conciliar os interesses dos cidadãos dos vários países integrados, uma vez que, em muitos casos, o que é prejudicial para uma população pode favorecer outra. Em suma, a intensificação das relações comerciais entre os países não é necessariamente acompanhada do surgimento de um senso de comunidade, o que dificulta a atuação conjunta dos movimentos nacionais, e enfraquece a sua posição como interlocutor das demandas sociais.¹⁴⁸

A participação social é vista como muito importante para reduzir o déficit democrático na integração mercosulina. Assim sendo, estes autores consideram o estímulo e a participação da sociedade civil nos debates e nas tomadas de decisões do Bloco que independe de representações. É o que defende Mariano.

A explicação está no fato de que o déficit democrático nos processos de integração regional está muito mais vinculado à falta de participação dos grupos sociais nas instâncias decisórias regionais, do que à existência de representação formal das sociedades. Isto é, a crise de representação vivida hoje no âmbito doméstico, em que se questiona a efetividade dos Parlamentos em representar os interesses da sociedade, se translada para a esfera da integração: a mera existência de uma instituição representativa não é suficiente para garantir a democratização do processo: ela precisaria estimular e aumentar a efetiva participação social e permitir a contestação das decisões tomadas pelas esferas executivas.¹⁴⁹

A partir dessas reflexões é possível inferir que participação social não é algo dado, mas uma prática construída e dialogada no seio da estrutura dos Estados e da sociedade internacional. A sociedade civil precisa se aproximar do debate sobre a integração regional e acompanhar as práticas do Executivo e as contribuições do Legislativo, especialmente, as dos membros que compõem a Comissão de Representação no Parlasul. A sociedade civil deve exigir do Parlamento o fim da letargia e decidir sobre o processo eleitoral para a escolha dos Parlamentares do Bloco, fixando data para o sufrágio. Esta discussão já se arrasta por mais de dez anos.

¹⁴⁸RODRIGUES, Geisa de Assis. Anotações sobre o acesso a justiça das demandas individuais e coletivas no Mercosul. In: BAHIA, Saulo José Casali (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 255.

¹⁴⁹MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlamento do Mercosul, Integração e Déficit Democrático. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 94, jul./dez. 2013.

Então, compete ao Legislativo cumprir com a sua obrigação e a sociedade civil acompanhar de forma mais acentuada o processo de integração. Assim o Mercosul poderá avançar para acolher os cidadãos não só na arena da participação, mas também poderá melhor formular e orientar as políticas públicas com impactos nos indivíduos de sua abrangência.

Nesta divisão de obrigações, compete ao Parlasul quando estiver em funcionamento da forma devida (com os deputados eleitos diretamente pelo cidadãos) abrir as suas instalações para os debates e a presença constante da sociedade civil, bem como ir ao encontro dos cidadãos nos Estados Partes.

5.2 A CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL

Para corrigir o déficit democrático, o próprio Mercosul tem se articulado para assegurar um espaço onde os cidadãos, Estados Partes e Associados, empresas e outros atores se articulem e pensem o desenvolvimento do Bloco a partir de uma concepção social e democrática.

O Protocolo de Ouro Preto criou o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) como um mecanismo oficial de consulta a grupos sociais, com a participação prevista, principalmente, para organizações patronais e sindicais.

Como proposta para correção do problema em tela, desde 2006, tem se realizado a Cúpula Social do Mercosul, cujo espaço se tornou o principal ambiente de diálogo entre governos e sociedade civil no Mercosul. O fórum foi criado para expandir e fortalecer a participação social no processo de integração regional, o encontro reúne representantes de governos, parlamentos, centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e de entidades que tratam dos temas mais diversos, entre eles: direitos humanos, mulheres, economia solidária, meio ambiente, saúde, juventude, educação.

Desde 2006, diversas edições da Cúpula Social aconteceram: Córdoba e Brasília (2006); Assunção e Montevidéu (2007); Tucumã e Salvador (2008); Assunção e Montevidéu (2009); Isla del Cerrito e Foz do Iguaçu (2010); Assunção e Montevidéu (2011); Mendoza e Brasília (2012); e Montevidéu (2013). Milhares de participantes, de centenas de organizações sociais e movimentos populares dos

Estados Partes e Associados, se incorporaram a esta experiência de participação social.

Somente o Brasil já realizou quatro Cúpulas em seu território. A primeira Cúpula Social do Mercosul ocorreu em dezembro de 2006, reunindo em Brasília mais de 500 representantes de organizações da sociedade civil da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Os resultados das discussões foram expressos na declaração final, contendo sugestões dos movimentos sociais para políticas a serem implantadas no Mercosul. Em 2007 foi entregue aos presidentes dos Estados Partes e Associados do Bloco durante a Cúpula de Chefes de Estado, em janeiro de 2007.¹⁵⁰ Na Declaração, os participantes reclamam uma maior presença das organizações sociais no âmbito do Bloco, inclusive, quanto aos aspectos decisórios; requerem ainda a institucionalização da Cúpula Social.

Nossas conclusões expressam o consenso alcançado pelas delegações presentes e visam o fortalecimento da agenda social e da participação cidadã no Mercosul. Os movimentos e organizações sociais e populares devem participar e incidir efetivamente no processo decisório do Mercosul. Propomos, para tanto, a continuidade dessas experiências, de modo que as Cúpulas Sociais sejam, a partir de agora, apoiadas pelas Presidências *Pro Tempore* como uma atividade permanente do movimento social, sempre realizadas nos marcos das Reuniões Presidenciais do Mercosul. Propomos ainda que os governos apoiem e estimulem a participação direta das organizações da sociedade civil em todos os Subgrupos de Trabalho e nas Reuniões Especializadas do Mercosul, e que sejam criados mecanismos para incorporá-las como observadoras no Grupo Mercado Comum (GMC) e no Conselho Mercado Comum (CMC).¹⁵¹

As cúpulas sociais prosseguem acontecendo pelos Estados Partes e retorna ao Brasil em dezembro de 2008. Dessa vez foi realizada em Salvador e convocado sob o lema “integração produtiva e desenvolvimento social”, o encontro foi uma oportunidade para debater as respostas dos governos à crise mundial e, ao mesmo tempo, apresentar propostas para a agenda produtiva e social do Mercosul.

Em dezembro de 2010, aconteceu a X Cúpula Social, em Foz do Iguaçu (PR). O evento reuniu cerca de 700 lideranças da sociedade civil dos países da América do Sul. A programação incluiu o debate de temas centrais como perspectivas para a integração sul-americana, ações coordenadas na fronteira e segurança alimentar e nutricional no Mercosul.

¹⁵⁰BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Cúpula Social do Mercosul. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

¹⁵¹ *Ibidem*.

A XIV Cúpula Social aconteceu em Brasília, contando com a presença de cerca de 500 representantes dos países membros do Bloco e pela primeira vez teve a participação da delegação da Bolívia.

A Cúpula Social significa um processo de reflexão e diálogo social sobre a integração regional e a participação da sociedade civil no Mercosul e assim como nas edições anteriores as recomendações foram apresentadas à Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul. Entre os pontos da Declaração foi possível constatar que a sociedade civil continua defendendo a própria participação nas decisões do bloco e cobrando maior transparência, conforme trecho seguinte:

Sabemos que a única forma de aprofundamento dos processos democráticos é através da participação efetiva dos movimentos sociais e populares que, no caso da integração regional, devem ampliar a cada dia sua atuação no processo decisório do Mercosul. Exortamos aos governantes a garantir a transparência e acesso às informações nas negociações do Mercosul e a fortalecer os espaços de diálogo e interação entre povos e governos, estimulando os mecanismos de democracia participativa e controle social. Celebramos a institucionalização das Cúpulas Sociais aprovadas pelo Mercosul e propomos o fortalecimento da participação das organizações sociais e dos movimentos populares, em diálogo com os governos, garantindo as condições necessárias para viabilizar a presença dos movimentos sociais e populares nesses espaços.¹⁵²

Ao observar as Declarações finais das Cúpulas Sociais é possível concluir que o Mercosul caminha para inserir parte das discussões obtidas nesses fóruns através da participação da sociedade civil. Nesse sentido, a própria participação da organizações sociais no processo de integração do Bloco foi institucionalizada.

A Decisão do Conselho do Mercado Comum n.º 65/2010 criou a Unidade de Apoio à Participação Social que terá as seguintes funções: atuar como um canal institucional de diálogo do Mercosul com a sociedade com os movimentos sociais; apoiar a organização da Cúpula Social; financiar a participação social em eventos e atividades do Mercosul; e manter um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes.

Em outra Decisão, o Conselho do Mercado Comum decidiu que a Cúpula Social do Mercosul deverá ser realizada semestralmente e sua organização será de responsabilidade da Presidência *Pro Tempore*, em coordenação com os demais Estados Partes e o Coordenador da Unidade de Apoio à Participação Social. E

¹⁵²MERCOSUL. **Declaração da XIV Cúpula Social do Mercosul.** Disponível em: <<http://socialmercosul.org/>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

quanto aos resultados estabeleceu que na primeira reunião ordinária do Grupo Mercado Comum que se realize depois da Cúpula Social deverão ser apresentados, cujos resultados serão enviados às instâncias da estrutura institucional do Bloco competentes na matéria.¹⁵³

Nesse sentido, as cúpulas sociais se tornaram um evento regular da agenda oficial do Mercosul e representam um avanço importante, tanto no que se refere à construção da agenda social, quanto à adoção de um método de decisão mais transparente, legítimo e participativo no Bloco.

5.3 PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO BRASILEIRO

Mesmo que em rápida síntese, o Programa Mercosul Social e Participativo iniciativa do governo brasileiro merece atenção, pois, trata-se de uma proposta que visa no âmbito do Brasil estimular a aproximação dos cidadãos com o Mercosul. Daí decorre uma expectativa positiva, pois insere no âmbito do país um tema que é pouco difundido entre a população. Aqui, tem-se a ideia de que os cidadãos brasileiros não costumam dispensar atenção às questões internacionais. As pautas domésticas é que são colocadas em evidência e massificadas nos programas de governos e durante o período eleitoral.¹⁵⁴ Os assuntos internacionais são tidos como campo dos especialistas da área internacional.

O Programa Mercosul Social e Participativo tem o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercosul, possuindo como finalidades: divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao Bloco; fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial; encaminhar propostas e sugestões que lograrem

¹⁵³MERCOSUL. **Decisão n. 56/2012 do Conselho do Mercado Comum.** Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹⁵⁴Importante evidenciar que entre os temas que a sociedade civil se ocupou de forma considerável foi o debate em torno da ALCA, inclusive, um conjunto de entidades promoveram um “plebiscito” não oficial. No final da década de 1990, com o avanço das negociações da ALCA, as mobilizações da sociedade civil em torno da integração regional atingiram novo patamar, com a construção de coalizões de movimentos sociais tanto em âmbito doméstico como transnacional, congregando uma série de demandas sociais em torno da luta contra o neoliberalismo e por uma integração dos povos. Neste cenário, as reivindicações da sociedade civil para o aprofundamento da integração no Mercosul – que naquele momento era também orientado por uma visão liberal comercial – era o contraponto ao projeto de liberalização hemisférica capitaneado pelos EUA.

consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum.¹⁵⁵

A partir das experiências que estão sendo desenvolvidas no âmbito do Mercosul para envolver a sociedade civil nas discussões do Bloco são de fundamental importância para a legitimação das decisões tomadas. Não há dúvida também que as populações nacionais devem ser as maiores beneficiárias da integração. A integração pressupõe avanços comerciais e econômicos que devem ter como consequência a transformação social. Assim sendo, o Mercosul tem aberto um diálogo significativo com as entidades civis, todavia, os avanços obtidos no seio do Bloco não podem ser incorporados no ambiente estatal sem os principais interessados terem à devida noção da origem da proposta.

A partir das experiências que estão sendo desenvolvidas no âmbito do Mercosul para envolver a sociedade civil nas discussões do Bloco são de fundamental importância para a legitimação das decisões tomadas. Não há dúvida também que as populações nacionais devem ser as maiores beneficiárias da integração. A integração pressupõe avanços comerciais e econômicos que devem ter como consequência a transformação social. Assim sendo, o Mercosul tem aberto um diálogo significativo com as entidades civis, todavia, os avanços obtidos no seio do Bloco não podem ser incorporados no ambiente estatal sem os principais interessados terem à devida noção da origem da proposta.

¹⁵⁵BRASIL. **Decreto Nº 6.594, de 6 de outubro de 2008**. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/internacional/mercosul-social-e-participativo/decreto-mercosul-social.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção da democracia no âmbito da cooperação internacional através das organizações internacionais foi alçada a um patamar de relevância sem paralelos comparativos nas últimas décadas. Haja vista, o discurso em favor da democracia no âmbito da ONU ser recente. No caso da OEA, apesar de ter mais tempo a discussão sobre democracia, foi perceptível que não há consenso em face do conceito e práticas democráticas, acordando apenas os Estados Membros quanto ao sistema representativo, com eleições periódicas.

As sociedades experimentaram diversos modelos de democracia, mas nos finais do século XX estes padrões desapareceram, restando à democracia liberal representativa como hegemônica, que é fomentada pelas organizações e aplicada na maior parte dos países.

Criado por inspiração econômica comercial, o Mercosul deve ser entendido como um processo de integração de forma mais ampla do que meras convergência e conveniências de mercado, mas sim como fator de aproximação e melhoria do cidadão mercosulino.

O Mercosul é um processo de integração consagrado prioritariamente aos temas comerciais. Ademais, trata-se de um processo exclusivamente intergovernamental (limitado aos governos nacionais), opaco (com imenso acervo de documentos confidenciais) e hermético (pouco permeável à participação da sociedade civil). Um processo de integração econômica, entretanto, pode ser construído sobre outras bases.

Para o processo de integração avançar rumo a um Mercosul mais efetivo e democrático é fundamental enfatizar as dimensões política, social, trabalhista, ambiental e cultural da integração regional, em complementação às dimensões comercial e econômica.

Logo, não de forma planejada, mas a partir de diversas situações no processo de integração mercosulino, algumas questões de repercussão social, política e cultural passaram a ser objeto de discussão e deliberação no Bloco, resgatando a essência daquilo em que deve constituir-se o Mercosul.

O desafio do Parlasul é retomar suas atividades que estão paralisadas desde 2011, devido à Argentina não ter indicado os seus parlamentares. O Parlasul só pode funcionar com representação parlamentar de todos os Estados Partes. Mesmo

com este cenário perverso, o futuro do Parlasul depende dele e do amadurecimento político do continente, especialmente, da sociedade civil.

A superação do déficit democrático no Mercosul envolve entre outras coisas a realização das eleições diretas para o parlamento regional, mas também exige uma institucionalidade mais autônoma, com capacidade real de intervir nas decisões tomadas pelos governos e de contestá-las, se necessário. O Parlasul ainda está muito distante desse cenário.

Do Parlasul espera uma atuação preponderante nas soluções dos entraves para a promoção da integração regional, seja ela política, social ou cultural e que não seja mais um órgão burocrático com pouca serventia e baixa densidade democrática.

A participação social é importante para reduzir o déficit democrático na integração mercosulina. Assim sendo, os Estados Partes precisam estimular participação da sociedade civil nos debates e nas tomadas de decisões do Bloco.

Partindo disto, os destinatários conhecendo seus eventuais direitos passarão também a reivindicar direitos deles e de toda uma sociedade. Assim os cidadãos do Mercosul devem exigir que seus direitos sejam reconhecidos e que não somente o custo da integração seja compartilhado por todos, mas também os benefícios. Estas são as razões de uma democracia.

Por fim, deve ser ressaltado que os Estados Partes do Mercosul, depois de diversas rupturas em seus processos democráticos, estão diante do maior período de regime democrático na região.

Apesar dos problemas e das controvérsias para a definição da relação entre democracia e integração no Mercosul, não cabem dúvidas de que o bloco regional serviu para reforçar os valores democráticos, difundindo-os e, acreditamos, consolidando-os nos Estados Partes.

Então, democracia é uma fruta que foi plantada e está sendo colhida nessa fase recente dos países. Precisa ser cultivada, razão pela qual foi plantada no seio do Mercosul. Assim sendo, surge (para mim e para aqueles interessados) a obrigação acadêmica de regá-la. Sejamos nós os regadores!

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul & União Européia: Estrutura Jurídico-Institucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003.
- AGÊNCIA Brasileiro - Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Disponível em: <http://www.abacc.org.br/?page_id=16>. Acesso em: 11 maio 2014.
- ATA de amizade brasileiro – argentina: Democracia, Paz e Desenvolvimento. Disponível: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_56/>. Acesso em: 05 jan. 2015.
- ATA de Buenos Aires. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/>. Acesso em: 10 dez. 2014.
- ATA para a Integração Brasileiro – Argentina. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/>. Acesso em: 20 maio 2014.
- BAHIA, Saulo Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: _____ (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia**. Salvador: Paginae Editora, 2010. p. 529-538.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. **O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1998.
- BETHONICO, Cátia Cristina de Oliveira. Os direitos humanos no Mercosul. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>>. Acesso em: 10 ago. 2009.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- BRASIL. **Decreto nº 1.901, DE 09 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em: 15 mar. 2014.
- BRESLIN, Shaun; HOGGOTT, Richard; ROSAMOND, Bem. Regions in comparative perspective. In: BRESLIN, Shaun et al. (Ed.). **New Regionalisms in the Global Political Economy: theories and cases**. [London: Routledge], 2002.
- CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana: 1991-1994**. Brasília: IRBR; FUNAG; CEE, 1998.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DECLARAÇÃO Conjunta sobre Política Nuclear. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_51/>. Acesso em: 10 jan. 2015.

DECLARAÇÃO de Ezeiza. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_97/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

DECLARAÇÃO sobre Política Nuclear Comum Brasileiro – Argentina. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_68_2011-10-17-15-48-52/>. Acesso em: 10 nov. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebebeichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992. v. 2.

_____. Sobre a Coesão Interna entre Estado de Direito e Democracia. In: _____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002. p. 00-00.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed.34, 2003.

LEININGER, Julia. **Religi3n, democratizaci3n y promoci3n internacional de la democracia**. In: NÚÑEZ, José Reynoso; ARROYO, Herminio Sánchez de La Barquera y (Coord.). **La Democracia en su contexto**: estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009. p. 710-711.

OEA. **Protocolo de Washington de 14 de dezembro de 1992**. [S.l.: s.n.], 1992.

OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em: 26 fev. 2015.

ONU. **Agenda para Democratiza3o**. Disponível em: <www.nigd.org/towards-a-globalcivil-society/NRD/an-agenda-for-democratization.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

ONU. **Resolu3o n. 66/285**. Apoio do Sistema das Na3es Unidas aos esfor3os de governos para promover e consolidar democracias novas ou restauradas. Disponível em: <<http://observatoriointernacional.com.br/wp-content/uploads/2012/08/Res.-66285-66th-session.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipa3o social**. São Paulo: Boitempo, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SOUSA, Fernando de. A democracia, face política da globalização? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 5-26, 2006.

TRATADO de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/trat_deintegracao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.