

A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA REGIONAL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DESENVOLVIDO NO MERCOSUL

THE CONSTRUCTION OF REGIONAL DEMOCRACY IN THE PROCESS OF DEVELOPED INTEGRATION IN MERCOSUR

Antônio Carlos Ribeiro*
Mayra Thaís Silva Andrade**

RESUMO

No presente trabalho, analisou-se em que medida o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e as outras instituições do Mercosul favorecem a representação das demandas dos diversos atores afetados pelo bloco (Estados nacionais, cidades, províncias, grupos sociais etc.), constituindo, assim, um passo importante no processo de harmonização legislativa em favor da regionalização integracionista. Realizou-se um trabalho pela metodologia descritivo-analítica dos documentos oficiais emitidos pelo Mercosul a respeito de suas atividades de integração regional relacionadas à efetivação da democracia regional emergente, com o auxílio da bibliografia especializada. Ao final, verificou-se a aplicação de princípios formadores do Direito de Integração Regional no Bloco Sul-Americano. Entretanto, ainda faz-se necessária a sua consolidação para que o arranjo institucional democrático, em desenvolvimento, ganhe mais força.

Palavras-chave: Integração regional; Parlasul; Democracia; Mercosul.

* Professor de Ciência Política na Universidade Federal de Alfenas – MG e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Atualmente, é aluno do Doutorado em Sociologia da UFMG e Pesquisador do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Análise de Redes Sociais, GIARS-UFMG. Correspondência para/*Correspondence to*: Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700, Bairro: Centro, Alfenas/MG, CEP: 37130-000. E-mail: antonilos@gmail.com. Telefone: (35) 99853-8685.

** Professora da Universidade Federal de Alfenas – MG e Mestre em Direito Internacional pela PUC Minas e Especialista em Estudos Diplomáticos. Atualmente, é aluna do Doutorado em Direito Internacional pela PUC Minas. Correspondência para/*Correspondence to*: Rua Alto Guandu, 173, Bairro: São Paulo, Belo Horizonte/MG, CEP: 31910-230. E-mail: mayrathais@gmail.com. Telefone: (31) 99426-7422.

ABSTRACT

In this paper, we analyzed how far the Mercosur Parliament (Parlasul) and the other Mercosur institutions favor the representation of the demands of the various actors affected by the block (national states, cities, provinces, social groups, etc.), constituting, so, an important step in the legislative alignment in favor of integrationist regionalization. There was a work by descriptive and analytical methodology of official documents issued by Mercosur about their regional integration activities related to the performance of the emerging regional democracy, with the help of professional literature. In the end it was found the application of trainers principles of the rule of Regional Integration in the South American block. However, still it is necessary to its consolidation for the democratic institutional arrangement in development, get more strength.

Keywords: Law of regional integration; Parlasul; Democracy; Mercosur.

INTRODUÇÃO

10 As alianças e negociações realizadas entre Estados desenvolvem-se a partir de necessidades, entre elas, o interesse de expandir e/ou proteger seu território, seu regime político, sua economia e sua cultura. Diversos atores sujeitos de Direito e do sistema internacional tornaram-se responsáveis pelo dinamismo, ao redor do mundo, capaz de possibilitar o conhecimento de valores plurais, cultivados e tutelados juridicamente por Estados distintos. O fenômeno da globalização levou à formação de redes de diálogos políticos, econômicos, sociais e culturais entre Estados e, por conseguinte, ao desenvolvimento da proposta de integração entre regiões internacionais. Enxergou-se aí a oportunidade de fortalecer posições individuais e construir uma cooperação regional em que todos sempre terão algo a ganhar.

Nesse contexto, para além das normas fundamentais que regem os Estados, ganha relevância a regulamentação pelo Direito Internacional, baseada na adesão voluntária de institutos normativos (tratados, acordos, protocolos) junto ao compromisso em cumpri-los conforme o princípio da boa-fé entre os Estados-membros. Especificamente, as normativas desenvolvidas com a finalidade de regular os processos de integração locais. Destarte, as atividades estabelecidas em território incomum são reguladas pela instituição de regras e princípios específicos, visto que ocorre a estruturação de uma ordem internacional formada por Estados que compõem blocos de integração regionais, sendo estes reconhecidos juridicamente como organismos internacionais, instituídos para promover a cooperação e união jurídico-política de seus integrantes, sejam eles Estados, unidades subnacionais (cidades), pessoas físicas ou jurídicas.

O Direito de Integração Regional entre Estados caracteriza-se pela cooperação entre os membros, feita por etapas, cujas relações econômicas, políticas e

sociais se estreitam, tendo como momento e formalidade máxima de integração a institucionalização do direito comum aos governos parceiros. No caso do bloco de integração regional Mercosul, essa institucionalização pode ser observada nos órgãos criados para exercer as atividades regulamentares de cunho administrativo, jurídico e de proposições normativas (Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum e o Tribunal Permanente de Revisão, por exemplo). A criação de um Parlamento regional no âmbito do Mercosul (Parlasul) representou o maior avanço, pois, pretendeu-se um espaço permanente de discussão e representação dos interesses dos membros do bloco no seu processo de institucionalização. Além disso, o Parlasul tendeu a reforçar os aspectos democráticos do Mercosul para a participação de novos atores na política de integração local, já que, para além dos Estados-membros, os cidadãos e entidades subnacionais poderiam se tornar atores das relações integracionistas na região.

A DEMOCRACIA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Criada pelos gregos no século 5, somente após a Segunda Guerra Mundial a democracia se estabeleceu como única forma de governo desejável. Entretanto, essa vitória do regime democrático se deu à custa de uma noção restrita da participação social. As concepções elitistas da democracia tornaram-se hegemônica apontando que o espaço para participação do povo no poder nas sociedades modernas deveria ater-se ao momento do processo eleitoral para a formação de governos.

Dessa perspectiva, a democracia foi concebida como a competição organizada entre elites que lutam pelo direito de decidir em nome do corpo político, abandonando a questão anterior de como tornar possível o exercício do poder pelo povo¹. Esse regime passou a ser visto como um procedimento para a formação dos governos e a discussão mais ampla sobre o regime democrático passou a ser guiado pela busca das condições que tornavam o regime possível e estável.

Essa concepção restrita da democracia ofereceu importantes contribuições no sentido de mostrar as transformações nas sociedades modernas que inviabilizavam a implementação do modelo grego. Todavia, os autores catalogados como pertencentes à teoria crítica da democracia apontaram os limites da definição elitista da democracia e ressaltaram a necessidade de aprofundar tal concepção².

¹ Esta perspectiva tem seu principal expoente em SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. Veja também: BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986 e SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

² Entre esses autores, podemos listar: HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press, 1995; BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge: MIT Press, 2000 e COHEN, Joshua. *Deliberation and democratic legitimacy*. In: BOHMAN; REHG (Eds.). *Essays on reason and politics deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, 1997.

Colocando novamente em primeiro plano a dimensão normativa do debate sobre a democracia, esses teóricos passaram a questionar o alcance do mecanismo eleitoral na representação de agendas e identidades específicas e como o único mecanismo de autorização e controle nas democracias contemporâneas. Assim, argumentaram em favor de outro processo de legitimação das decisões democráticas, o qual deveria ser fundamentado na troca de razões de modo a que se chegue a um resultado que atenda a todos que participam do processo de discussão³.

Sob o prisma da teoria crítica, a ideia de participação dos cidadãos em um discurso racional voltado para a formação de normas-ações torna-se a base que legitima o processo de construção do pluralismo político, no qual o exercício do poder emana dos métodos de argumentação, mobilização social e participação coletiva da sociedade envolvida. Os argumentos levantados pela teoria crítica da democracia influenciaram a criação de novos arranjos institucionais a fim de estruturar as condições para o exercício de uma democracia ampliada.

Isso significou a criação de espaços públicos onde se podem problematizar o planejamento, a implementação e a fiscalização das políticas públicas e, assim, permitir aos indivíduos questionar sua exclusão das ações governamentais. O discurso em torno da democracia passou a ser guiado pela busca de mecanismos institucionais e procedimentos que favoreceriam o aperfeiçoamento da democracia em direção ao ideal de uma comunidade política em que todos pudessem participar da tomada de decisões⁴.

Embora essa discussão, em alguns momentos, tenha levado a uma falsa oposição entre esses dois principais elementos da democracia no mundo contemporâneo: atualmente, é inegável a complementaridade entre a representação e a participação, dois mecanismos que tornam a ordem democrática possível em nossas sociedades. As instituições democráticas de nossa época estão estruturadas e valorizam tanto a dimensão vertical (a representação) quanto a dimensão horizontal (a participação) do edifício democrático⁵.

Desse ponto de vista, a democracia pode ser concebida como o melhor instrumento para apresentação, discussão e solução de demandas culturais, sociais, econômicas e política na relação intra e entre sociedades políticas. O arcabouço institucional da democracia contemporânea vem se desenvolvendo tanto

³ Para uma comparação sistemática entre as duas perspectivas de democracia, veja: RIBEIRO, Antônio Carlos. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica. *Revista Interseções*, v. 12, n. 2, p. 408-425, dez. 2010.

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-83, 2002.

⁵ SARTORI, 1994.

do ponto de vista local, passando pelos municípios, províncias, estados até alcançar o âmbito do governo federal, quanto do ponto de vista da integração regional, em que se destaca o surgimento dos parlamentos internacionais no contexto da integração em diferentes regiões do globo⁶, bem como a criação de outras instituições formais supranacionais⁷ e as redes de articulação entre atores da sociedade civil no contexto da integração regional⁸ e que pressionam por mais espaço de participação no território em processo de integração.

Entende-se que as instituições democráticas, independentemente do nível em que se constituem (local, nacional, internacional), devem responder às pressões por mais participação e por uma representação mais representativa, no sentido de incorporar cada vez mais os interesses dos grupos que estão fora do processo político da integração regional⁹.

Nesse passo, percebemos que o Mercosul se insere em um contexto fortemente democrático e como resultado exige a criação de um arcabouço institucional tão democrático quanto a estrutura político-normativa que se desenvolveu, em intensidades diferentes, na maior parte de seus Estados-membros. O diálogo do bloco com a democracia será analisado no próximo tópico.

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DEMOCRÁTICA

Em meados do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada e se mobilizou em favor dos direitos difusos¹⁰, que dizem respeito a toda coletividade, em numa tentativa de recuperar a dignidade da pessoa humana¹¹, que havia sido violada em meio aos conflitos étnico-culturais e, principalmente, político-econômicos do período das Guerras Mundiais.

⁶ A título de exemplo, têm-se os Parlamentos do Mercosul, o Andino, o Centro-Americano, o Latino-Americano e o Europeu.

⁷ A União Europeia é o bloco que contém as poucas instituições supranacionais do mundo: Comissão Europeia da União Europeia e a Corte Europeia de Justiça da União Europeia.

⁸ Podemos citar, por exemplo, o caso das Mercocidades. Para uma análise detalhada da rede Mercocidades, veja: ANDRADE, Mayra Thaís Silva; RIBEIRO, Antônio Carlos. *A rede de mercocidades: a participação dos atores locais na integração regional sul-americana*. In: XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago. Crisis y Emergencias Sociales en América Latina, 2013. Outros exemplos são a União Internacional das Cidades Locais (IULA), Cities Alliance (uma parceria global) e a Eurocities (com atuação na Europa).

⁹ Embora este ainda seja um ponto de dissenso na literatura, expressamos aqui a posição dos autores deste artigo.

¹⁰ Segundo Kildare Carvalho os direitos difusos são aqueles cujo exercício cabe a uma pluralidade de sujeitos, e não a cada indivíduo isoladamente. cf: CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

¹¹ Explica Kildare Carvalho, 2009, que a dignidade da pessoa humana é o valor do homem em sua dimensão de liberdade.

A partir da nova ordem internacional, as relações internacionais se tornaram mais dinâmicas, favorecendo o debate e a integração, rede de Estados, proporcionando a criação de instrumentos normativos e valores comuns entre os acordantes, como forma de superação das adversidades socioeconômicas, além de impulsionar a expansão tanto interna de cada país quanto externa no âmbito da sociedade internacional e que, ao mesmo tempo, garanta a representação de demandas dos grupos minoritários¹².

Para regular e harmonizar as relações entre os Estados interdependentes, pode-se ter a regência do Direito Internacional, Direito de Integração Regional e Direito Comunitário, observadas as particularidades de cada ramo. O Direito Internacional baseia-se na adesão voluntária de institutos normativos (tratados, acordos, protocolos) junto ao compromisso em cumpri-los conforme o princípio da boa-fé entre os Estados-membros, sendo os sujeitos transgressores dessa ordem punidos conforme o sistema de segurança coletiva da ONU ou pelos Tribunais Internacionais¹³.

O Direito de Integração Regional é vislumbrado por Estados que firmam tratados entre si para promover áreas de preferência tarifárias; de livre-comércio; união aduaneira ou mercado comum. Ou seja, desde a etapa inicial de integração econômica, passando pela formação de uma pauta aduaneira comum até a etapa de liberação do mercado em que os trabalhadores, mercadorias e serviços das sociedades envolvidas circulam livremente. Insta salientar que as etapas não são obrigatórias, pois cabe aos Estados estabelecerem os objetivos de integração regional que pretendem traçar e o grau de interdependência entre si¹⁴.

Nesse passo, no Direito de Integração Regional, forma-se um organismo intergovernamental no qual os Estados-membros conservam sua autonomia plenamente, de forma que os tratados e convenções por eles celebrados não podem impor de maneira direta àqueles qualquer forma de submissão a outro órgão no âmbito do bloco¹⁵.

Quando há, na integração regional, o processo de unificação, coordenação e execução de macropolíticas comuns, com a formação da União Econômica Completa, institui-se o Direito Comunitário que detém primazia sobre o Direito doméstico, por ter aplicabilidade imediata e efeito direto nos membros, pois, aquele é elaborado por instituições supranacionais do bloco, cria-

¹² SOARES, Mario Lúcio Quintão. *Teoria geral da cidadania em suas expressões clássicas – paradigma greco-romano e medieval*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG, 1995.

¹³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

¹⁴ JO, Hee Moon. *Introdução ao direito internacional*. São Paulo: LTr, 2008.

¹⁵ FARIA, Adriana Spagnol de. *Soberania popular e a supranacionalidade no Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2004.

das por este para atuar de forma autônoma compartilhando a sua soberania junto aos Estados de modo a harmonizar e democratizar as relações comunitárias existentes¹⁶.

Os Estados que aderem ao sistema comunitário, cujas principais características encontram-se na União Europeia (UE), seguem os princípios de cooperação e solidariedade que, conforme Mello¹⁷, é um dos propósitos da ONU, formalizado no artigo 1º de sua Carta, e essa integração também é um dos princípios garantidos pela Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) em seu capítulo segundo¹⁸.

Os conceitos de supranacionalidade e de organismo intergovernamental também são peculiares ao Direito Comunitário. O primeiro é parte dos seus mecanismos de integração, tendo como base o reconhecimento pelos Estados dessa supranacionalidade, que consiste na existência de valores ou interesses comuns, estrutura institucional posta a serviço dos objetivos comuns e autonomia. No que se refere ao conceito de organismo intergovernamental, os Estados-membros conservam sua autonomia plenamente, de forma que os tratados e convenções por eles celebrados não podem impor aos Estados-membros qualquer forma de submissão a outro órgão¹⁹.

Ainda que na década de 90 do século passado, os Estados da América do Sul apresentassem instabilidade política pelo processo de redemocratização²⁰, teve início seu processo de integração regional concomitantemente às mudanças políticas, crises econômicas e sociais, mas em um contexto em que esses Estados começavam a firmar compromisso com a democracia.

¹⁶ JO, 2008.

¹⁷ MELLO, 2002.

¹⁸ Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Cf. BRASIL. Decreto n. 19.841 de 22 de outubro de 1945. *Promulga a Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 15 jul. 2015.

¹⁹ FARIA, 2004.

²⁰ Neste período houve a realização por parte dos Estados de práticas nacionalistas e por vezes protecionistas em razão do seu déficit econômico-financeiro frente às práticas liberais dos países centrais.

A cooperação entre Estados que se unem a fim de possibilitar a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas de sua população é favorecida nos governos democráticos em que as liberdades estão asseguradas por um Estado de Direito. As ditaduras e autocracias são inadequadas para a formação de blocos de livre troca comercial, cultural e social, pois as relações de diálogo devem estar abertas para que as demandas da sociedade civil alcancem os governantes que devem responder com a feitura de políticas públicas no âmbito local, bem como regional. À medida que a democracia se estabelece e consolida-se internamente, a demanda por participação e representação reflete-se no processo de integração.

Segundo Keohane²¹, a democracia facilita as transações cooperativas na integração regional por prever a redução do grau de incerteza dos países em relação aos demais, assim, os Estados agem de modo a criar uma estrutura institucionalizada em que os atores atuam conforme as regras internas estabelecidas no âmbito do bloco.

A integração regional é pautada pelo princípio da proteção dos direitos fundamentais, segundo o qual, os direitos fundamentais, garantidos pelas Constituições nacionais dos Estados-membros de um bloco de integração regional e comunitária, serão protegidos, pois o bloco deverá respeitar os direitos essenciais para uma vida digna dos sujeitos tutelados pelos Estados e suas instituições, sejam elas nacionais, internacionais, regionais ou comunitárias²².

Observa-se a defesa dos direitos fundamentais por Cançado Trindade:

[O] denominador comum [da agenda mundial] tem sido a atenção especial às *condições de vida* da população (particularmente dos grupos vulneráveis, em necessidade especial de proteção), daí resultando o reconhecimento universal da necessidade de situar os seres humanos de modo definitivo no centro de todo processo de desenvolvimento²³.

No mesmo sentido, tem-se a defesa da democracia em caráter global conforme a Resolução n. 46 de 2002 do atual Conselho de Direitos Humanos da ONU, que dispõe sobre os principais institutos da democracia como o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; liberdade de associação; liberdade de expressão e opinião; acesso ao poder de acordo com o estado de direito; eleições livres, justas, secretas e periódicas como expressão da vontade dos indivíduos; sistema pluralista de partidos políticos e organizações; separação de

²¹ KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

²² JO, 2008.

²³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 111.

poderes; independência do judiciário; transparência e responsabilidade na administração pública; e mídia livre, plural e independente²⁴.

A busca pelo aperfeiçoamento democrático tem levado, no âmbito local, à diminuição dos efeitos da crise de representação e à possibilidade de uma maior *accountability* (controle por parte dos cidadãos sobre os atos do governo) à medida que vem incorporando atores que antes eram excluídos do processo decisório²⁵. Os fóruns, conferências, conselhos, comissões, audiências públicas entre outras instituições que dão à democracia feições mais intensas nos Estados-membros do Mercosul começaram a servir de modelo e a ser incorporados no arcabouço institucional do bloco como é o caso, por exemplo, da Cúpula do Mercosul Social e Participativo.

O tema da democracia coloca-se com força para a integração regional. Considerando o caso do Mercosul, a literatura tem apontado a falta de democracia nas decisões do bloco. Questiona-se o déficit representativo e participativo no bloco. Atenta-se para a incorporação dos atores afetados pelas decisões tomadas. Em uma integração regional democrática, espera-se que não só os chefes de Estado e seus governos sejam incorporados no processo, pois, ainda que tais atores gozem de uma legitimidade para representar os cidadãos de seus países, a integração democrática preza pela incorporação de outros atores políticos que fazem parte do bloco. Assim, a institucionalidade democrática do bloco deve garantir a representação dos interesses e mesmo a participação dos entes subnacionais (estados, províncias, municípios e cidades), dos movimentos sociais, grupos de interesses, sindicatos e do cidadão comum²⁶.

²⁴ MENEZES, Fabiano L. de. A democracia e o direito internacional: em busca do reconhecimento do direito regional americano e da consolidação da democracia na América Latina. In: MENEZES, Wagner (Coord.). *Estudos de direito internacional: Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, v. XXI. Curitiba: Juruá, p. 336-346, 2011.

²⁵ ALBUQUERQUE, Maria. C. A. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó/SC: Argos, 2007. RIBEIRO, Antônio Carlos. Controle público no Conselho Municipal da Juventude em Belo Horizonte. *Revista Habitus*, v. 7, 2009. SANTOS; AVRITZER, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaço público no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

²⁶ MARIANO, Karina L. *Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade? Relatório de pesquisa financiada pelo CNPq*. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras – Unesp, 2011b. DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal (Coleção de Teses, Dissertações, Monografias de Servidores do Senado Federal), 2010. MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 31-57, out. 2010. GUERRA, Sidney Cesar Silva. Os desafios à integração regional no âmbito do Mercosul. *Revista de Direito da UnigranRio*, v. 3, p. 1-26, 2009. MALAMUD, A.; SOUZA, L. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 369-409, 2005.

A crise de representação política somente pode ser superada pela articulação e mobilização em favor da cidadania e, assim, promover o diálogo entre representação e participação, como nos mecanismos de inclusão da sociedade em fóruns, comissões, conselhos e grupos de pressão capazes de exigir políticas públicas para a redução das desigualdades sociais existentes. O fluxo de comunicação e aproximação entre governantes e governados, tanto no âmbito nacional quanto regional, aumentará de modo que as demandas locais sejam encaminhadas aos atores que devem decidir. Será analisado, a seguir, o caso do Mercosul.

O MERCOSUL E AS SUAS INSTITUIÇÕES

O Mercosul foi criado em 26 de março de 1991 pela assinatura do Tratado de Assunção (TA). Sua composição é feita por Estados-membros, os oficiais como Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela²⁷ e os Estados associados (que apenas participam da zona de livre comércio do bloco), como Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname. Por meio da criação do Mercosul, os governos viram a possibilidade de solução das suas necessidades econômicas e políticas, bem como a ampliação dos mercados nacionais pelo aproveitamento pleno dos seus recursos disponíveis, a preservação ambiental, melhora das relações entre os Estados e coordenação de políticas macroeconômicas, ou seja, realizar transações de investimentos globais para o bloco²⁸.

Os objetivos registrados no Tratado de Assunção são²⁹ a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos pela eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC); a adoção de políticas comerciais junto a terceiros Estados; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (agrícola industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, comunicação e outras acordadas) entre os Estados-membros quanto ao comércio exterior para assegurar condições adequadas de concorrência entre os membros do Mercosul, além de harmonização legislativa nas áreas pertinentes com vistas a fortalecer o desenvolvimento da integração regional; e reciprocidade de direitos

²⁷ Ressalta-se que a Venezuela constava como membro associado em 2006 e, desde então, aguardava apenas a aprovação do Paraguai para ser membro oficial, assim, com a suspensão do Paraguai do Mercosul, em 2012, tornou-se membro oficial em agosto daquele ano. Isso porque, pelas declarações dos demais Estados-membros, houve um golpe político à época para depor o Presidente paraguaio, Fernando Lugo, o que violaria os princípios democráticos já consagrados e primordiais ao bloco. Após negociações delicadas, o Paraguai reingressou ao bloco em dezembro de 2013, tendo feito uma nova eleição presidencial e o restabelecimento da democracia no país em respeito aos princípios zelados no bloco.

²⁸ LEAL, Rosemiro Pereira. *Curso de direito econômico-comunitário*. Porto Alegre: Síntese, 2001.

²⁹ Mercosul. Tratado de Assunção. Assunção, 26 de março de 1991. In: MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. 7. ed. São Paulo: RT, 2009.

e obrigações entre os membros e compromisso em manter os tratados já concluídos pela Aladi³⁰.

O referido bloco sul-americano, por ter concretizado os aspectos de eliminação de tarifas, das restrições não tarifárias, e pela elaboração da TEC, encontra-se na etapa de união aduaneira, uma das fases da integração regional. Como a situação atual do Mercosul não é estática em termos dos vários acordos e relações internacionais desenvolvidos interna e externamente, o referido bloco pode expandir para o alto grau de integração, tornando-se uma comunidade de Estados com um mercado comum, caso haja a união política, social, econômica e cultural resguardados por um Direito Comunitário.

Conforme as disposições sobre os órgãos do bloco, trazidas no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto (POP) assinado em 1994, os órgãos do Mercosul têm natureza intergovernamental. Assim, àqueles não foi concedida competência superior ou a soberania partilhada com os Estados, mas sim que atuem em conjunto com os Poderes Nacionais como o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, para promoverem a aproximação entre o direito de integração existente no Mercosul e o interno dos Estados. Dessa forma, veja-se o que dispõe o artigo 2º do POP: “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul”³¹.

Há discussão doutrinária sobre a eficácia da atuação dos órgãos mercosulinos. Autores afirmam que as decisões políticas estão eivadas de interesses nacionais que obstam a expansão do interesse regional, o que impede os órgãos do bloco a atuarem de forma coesa. Seguem tal argumento Sidney Guerra³² e Thiago Ferreira³³.

Outros afirmam que, para haver maior segurança jurídica e credibilidade na atuação dos órgãos mercosulinos, é preciso que estes ajam em benefício do direito de integração regional criado pelo bloco e dos interesses em desenvolver a região. Assim, descartam a necessidade de dotar os órgãos do Mercosul com competências supranacionais, vez que até mesmo a supranacionalidade não garante a consolidação da integração e nem seu aprofundamento, mas, contribui para dar maior responsabilidade de decisões aos órgãos de um bloco regional³⁴.

³⁰ Em agosto de 1980, criou-se a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) por um novo Tratado de Montevidéu (TM-80) cujos objetivos eram pautados pelas preferências tarifárias para os Estados sobre descontos oferecidos nas relações de importações do bloco.

³¹ Mercosul. Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. In: MAZUOLLI, 2009.

³² GUERRA, 2009.

³³ FERREIRA, Thiago José Milet Cavalcanti. Efeito direto das normas comunitárias: um ensaio sobre o futuro da experiência brasileira. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2139, 10 maio 2009. Disponível em: <<http://www.jusnavigandi.com.br>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

³⁴ CARVALHO, José Antônio Marcondes de; BENJAMIN, Daniela. *Supranacionalidade ou efetividade: a dimensão jurídico-institucional do Mercosul*. In: *Seminário Mercosul 15 anos*:

A estrutura intergovernamental foi escolhida pelo Mercosul para reduzir as assimetrias e tornar compatível a cooperação mútua junto à expansão internacional do bloco com vistas à consolidação de um mercado comum do Cone Sul, englobando a integração social e cultural, junto à econômica-política. Ressalte-se que o contexto no qual o Mercosul foi criado era distinto da UE, pois os governos sulinos basearam-se no desenvolvimentismo interno e da região como alternativa de autodeterminação em face dos ditames da economia neoliberal que beneficiara as estruturas econômicas dos países que tinham maiores reservas financeiras, ou seja, as grandes potências mundiais.

Além disso, uma demanda pela integração regional tem sido acompanhada pela busca de um bloco democrático. Os autores Guerra³⁵, Medeiros e Leitão³⁶, e Bressan³⁷ apontam o déficit de representação do bloco do Cone Sul discutindo o que fazer para melhorar o caráter democrático do bloco. Nós argumentamos que, para além de melhorar o aspecto representativo, a democracia no contexto de integração regional pode ser aperfeiçoada por meio de instituições que ampliem os espaços de participação dos atores envolvidos no bloco. Assim, devemos dar destaque para as inovações democráticas desenvolvidas em alguns contextos locais pelos países-membros que valorizam a participação na tomada de decisões e têm tido reflexo nas instituições do Mercosul.

A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL E SUA RELAÇÃO COM A REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

O arcabouço institucional do Mercosul se desenvolveu ao longo do tempo e respondendo a demandas específicas. Datam da criação do bloco as primeiras instituições, tais como o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão encarregado da gestão política integracionista, tomada de decisões e elaboração de normas; e o Grupo do Mercado Comum (GMC), que participa da produção do direito de integração, elaborando projetos normativos e submetendo-os ao Conselho. As decisões e resoluções emitidas por ambos são de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros do bloco, mas ao mesmo tempo em que se devem observar os trâmites legislativos de cada país para as incorporar³⁸.

avaliação e perspectivas. São Paulo, mar. 2006. CARNEIRO, Cynthia Soares. *Para entender o direito da integração regional*. In: BRANT, L. N. C. (Org.). Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011.

³⁵ GUERRA, 2009.

³⁶ MEDEIROS; LEITÃO, 2010.

³⁷ BRESSAN, Regiane Nitsch. *O desafio democrático para a integração latino-americana*. In: 3º Encontro Nacional ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300038&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 16 jul. 2015.

³⁸ JO, 2008. Mercosul. Tratado de Assunção, 2009.

Os demais órgãos são a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), com atribuições normativas específicas para o comércio; a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM); tribunais *ad hoc*; Tribunal Permanente de Revisão (TPR); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); o atual Parlamento do Mercosul (Parlasul)³⁹.

No início da formação do bloco, o que importava era o comércio, então as instituições apenas regulavam o comércio e a política comercial. Ao longo da integração, começou-se a pensar na cultura, política, meio ambiente, desenvolvimento social; assim, fazem-se necessários órgãos que trabalhem segundo esses interesses e que procurem Foces colocar esses novos atores pelo menos no processo de formação da agenda do Mercosul, para dar voz ao cidadão.

O Foro Consultivo Econômico-social (Foces) é composto por entidades representantes dos setores econômicos e sociais dos Estados-membros, entre trabalhadores, consumidores e empresários. O Foces está subordinado ao GMC, pois se manifesta a partir das recomendações deste, tendo função consultiva. Sobre a subordinação do Foces ao GMC, dispõe Rosemiro Leal: “[O Foces] terá função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações no Grupo Mercado Comum. Submeterá seu regimento interno ao Grupo Mercado Comum para homologação”⁴⁰. O Foces confere à sociedade civil acesso direto ao GMC, promovendo o diálogo e a abertura dos cidadãos para influenciar as decisões do bloco, pois o GMC propõe normas para o crivo do CMC.

Completando a estrutura institucional do Mercosul, o bloco sul-americano conta ainda com organizações de integração responsáveis por interpretar e aplicar suas normas, tendo como diretrizes os princípios do processo de integração regional do bloco. Essa função é realizada pelos tribunais do Mercosul, assim instituídos: tribunais *ad hoc*, em que são constituídos árbitros escolhidos pelos Estados litigantes para dirimir os conflitos entre si; e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), constituído pelo Protocolo de Olivos de 18 de fevereiro de 2002, competente para julgar recursos de revisão advindos de um tribunal *Ad Hoc*⁴¹.

O TPR, vigente a partir de 2004, é o órgão judicial criado pelo Protocolo de Olivos e competente para revisar os laudos arbitrais emitidos pelos tribunais *ad hoc*, que são constituídos excepcionalmente para a solução de controvérsias entre os Estados-membros. O caráter temporal diferencia o TPR dos tribunais *ad hoc*, pois aquele é perene, o que confere maior segurança jurídica às suas funções de caráter decisório e interpretativo das normas integracionistas do bloco, que são

³⁹ JO, 2008. Mercosul. Tratado de Assunção, 2009.

⁴⁰ LEAL, 2001. p. 98. JO, 2008. Mercosul. Protocolo de Ouro Preto, 2009.

⁴¹ Mercosul. Secretaria do Mercosul. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/1106/1/2005_protocoloparlamen-tomcs_pt.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

essenciais para a uniformização do entendimento sobre tais normas de modo que unifique o direito de integração na região⁴².

Outra função do TPR é emitir opiniões consultivas aos juízes estatais, o que possibilita a cooperação entre estes e aquele, sendo essa relação institucional essencial para a harmonização jurídico-normativa do bloco. Esse órgão se enquadra no procedimento de solução de controvérsia do Mercosul, já previsto nos Protocolos de Brasília e de Ouro Preto. Conforme o referido procedimento, para dirimir os litígios entre Estados-membros, o Protocolo de Olivos (PO) prevê duas fases: a) negociações diretas pela via diplomática entre os litigantes, mas, caso não haja êxito nessa maneira de solução, qualquer uma das partes poderá submeter a controvérsia à Seção Nacional da Comissão de Comércio do Mercosul; b) utilizar os tribunais *ad hoc* caso não haja negociação, sendo que as partes poderão recorrer a essa via diretamente, conforme artigos 23,1 e 34,2 do PO, pois, antes da instituição deste, era necessária a intervenção do GMC⁴³.

Os laudos arbitrais proferidos tanto pelos tribunais *ad hoc* quanto pelo TPR são obrigatórios, devendo ser cumpridos pelas partes litigantes no prazo de 30 dias, salvo outro estipulado, conforme o artigo 29 do PO. Após o prazo de 15 dias para interpor recurso de revisão de decisão *ad hoc* ao TPR, esta terá força de coisa julgada entre as partes⁴⁴.

22

Os cidadãos e as empresas podem ajuizar controvérsias perante o procedimento arbitral mercosulino; para tanto, deverão formalizar as reclamações ante a Seção Nacional do GMC. Se a reclamação for recebida, o GMC, com um grupo de especialistas, emitirá um parecer sobre a procedência da reclamação com bases no Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e demais instrumentos normativos que regulem as relações no bloco, tal como determina o artigo 42 do PO. A função desses órgãos jurisdicionados é de suma importância para a construção de um ordenamento jurídico integracionista no Mercosul pela aplicação das normas do bloco e inclusão da sociedade envolvida no processo de integração regional, pois viabiliza que as demandas da sociedade alcancem os patamares das decisões do bloco⁴⁵.

Os órgãos que são propícios à participação e representação dos cidadãos e empresas no âmbito da integração, a princípio, seriam o Foces e os tribunais, isso porque o bloco ampliou sua agenda para abordar não somente temas comerciais, mas sim relacionados aos diversos direitos que fazem parte das relações sociais.

⁴² CARNEIRO, 2007.

⁴³ MORAES, Henrique Choer. O novo sistema jurisdicional do Mercosul – um primeiro olhar sobre o Protocolo de Olivos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 10, n. 39, abr./ jun., p. 57-72, 2002.

⁴⁴ MERCOSUL. Secretaria do Mercosul, 2005.

⁴⁵ MERCOSUL. Secretaria do Mercosul, 2005.

À medida que o bloco se consolida, novos desafios são colocados para seus membros conjuntamente a outras perspectivas e interesses que se expressam no contexto regional internacional. Outras forças políticas demandam maior participação nas atividades do Mercosul e passa-se a questionar o caráter representativo das instituições existentes. Os debates sobre a democracia no Cone Sul alimentam a demanda por instituições mais democráticas, e que não se fundamentem apenas na legitimidade de governos eleitos nacionalmente.

Ao analisar a atual estrutura institucional do Mercosul, percebemos que as instituições contribuem de modo diferente para o aperfeiçoamento democrático. Além disso, é possível destacar que esse processo avança à medida que o bloco torna-se mais consolidado. O reforço da democracia no bloco passaria, então, pela criação de instituições representativas do bloco, as quais deveriam envolver, em seu processo de constituição, o cidadão do Mercosul. Nesse contexto, surge a proposta de criação de um parlamento do Mercosul que será abordado em minúcias na próxima seção.

PARLASUL E OS INDÍCIOS DE MAIOR ABERTURA À REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO MERCOSUL

Para a promoção e defesa da democracia no âmbito do Mercosul, foi assinado, em julho de 1998, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, favorecendo a expansão dos propósitos delineados ao Parlasul. Principal instituição capaz de resolver o déficit representativo do bloco, o Parlasul passou a fazer parte do arcabouço institucional do Mercosul em dezembro de 2006. O parlamento foi pensado para auxiliar a incorporação das normas aos Estados, a harmonização legislativa dos parlamentos nacionais, além de representar os interesses da sociedade mercosulina⁴⁶.

Além dessas atividades, o Parlasul tem competência para agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos internos dos seus integrantes e também deve apoiar o compromisso democrático do bloco para fortalecer a respectiva cooperação interparlamentar, ou seja, promover o diálogo entre os parlamentos dos Estados integrantes, conforme dispôs a Decisão do CMC de número 49 do ano de 2004, durante a elaboração do projeto de criação do parlamento comum⁴⁷.

Os atos do parlamento estão elencados no artigo 19 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, bem como no artigo 90 e seguintes do seu Regimento Interno. O Protocolo Constitutivo do referido parlamento foi aprovado pela Decisão n. 23 de 09 de dezembro de 2005 do CMC, que prevê as funções do Parlasul, sendo estas:

⁴⁶ CARNEIRO, 2007.

⁴⁷ MERCOSUL. Secretaria do Mercosul, 2005.

- a) fortalecer a cooperação entre os parlamentos dos Estados-Membros;
- b) agilizar a incorporação das normas do Mercosul ao ordenamento jurídico interno dos Estados-membros;
- c) propor projetos de normas ao CMC, elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais;
- d) representar os interesses dos cidadãos do bloco;
- e) zelar pela democracia no bloco⁴⁸.

Sua função de elaborar propostas de normas depende hierarquicamente da decisão e normatização do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum. A sociedade civil também participa de maneira indireta dessa integração regional, visto que seus interesses são representados pelos parlamentares, conforme artigo 4º, item 18, do Protocolo Constitutivo do Parlamento⁴⁹.

Os parlamentares são indicados pelos poderes legislativos nacionais para os assentos permanentes proporcionais à população dos Estados representados do Mercosul e o artigo 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul dispõe que haverá eleições diretas, universais e secretas para que os cidadãos elejam seus representantes para um mandato de 4 anos, com possibilidade de reeleição. Sobre a participação de grupos políticos, conforme o Regimento Interno do Parlasul, um grupo político deve ser integrado por pelo menos 10% de todos os parlamentares, se todos são da mesma nacionalidade; ou apresentar no mínimo cinco parlamentares caso mais de um Estado-membro esteja representado⁵⁰.

24

Ressalte-se que o Parlasul passou pela fase final de transição (de 1º de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2014), contudo, os Estados-membros ainda não realizaram eleições diretas para que os cidadãos elegessem parlamentares com mandatos no Parlasul. Discutem-se quais as implicações dessas eleições diretas ou até mesmo sua funcionalidade no âmbito dos Estados-membros de prática democrática recente. No Brasil, as eleições de 2014 não tiveram votações diretas para que a população elegesse representantes para o Parlasul. Nesse contexto, faz-se presente a afirmação crítica de Dabène: “A ausência de tradição parlamentar na região e o descrédito profundo que atinge as classes políticas fazem duvidar do poder de legitimação do Parlamento”⁵¹.

O Parlasul tem comissões permanentes especializadas em temas diversos relacionados à demanda da sociedade mercosulina. Tal órgão atua, ainda, em parceria com outros do Mercosul, a título de exemplo tem-se o TPR que

⁴⁸ MERCOSUL. Secretaria do Mercosul.

⁴⁹ MERCOSUL. Secretaria do Mercosul, 2005.

⁵⁰ MERCOSUL. Secretaria do Mercosul, 2005.

⁵¹ DABÈNE, O. La reactivación del Mercosur: Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas. In: *Oasis*, n. 10. Bogotá, p. 119-127, 2004, p. 127.

desempenha função consultiva junto ao Parlasul, possibilitando um equilíbrio processual entre os órgãos. Neste sentido, as funções do Parlasul e do TPR, sendo uma a propositura de normas e a outra, a aplicação dessas normas na solução de controvérsias diante dos casos apresentados à Corte na região sul-americana. A relação entre os dois órgãos é fundamental para a expansão da integração, pois ambos representam a institucionalização judiciária e legislativa no âmbito do Mercosul, sendo fruto do Programa de Trabalho Mercosul Institucional 2004-2006, proposto pelo CMC na Decisão n. 26/03⁵².

Nesse passo há, também, a ação conjunta entre o Parlasul e o Fórum Consultivo Econômico Social (Foces) que consiste na discussão de demandas econômicas e sociais em audiências públicas e debates semestrais junto a especialistas, assim, as assimetrias poderão se reduzir pela aproximação do diálogo entre os membros, tornando o processo de integração mais dinâmico e próximo da sociedade envolvida.

O princípio que fundamenta a estrutura dos órgãos de integração regional é o da subsidiariedade, segundo o qual os Estados-membros delegam competências aos organismos comunitários com vistas a realizarem os objetivos definidos no plano de consolidação da integração de maneira mais eficaz, quando a ação dos próprios Estados isoladamente for insuficiente⁵³. Desse modo, discute-se a possibilidade de o Parlasul ser dotado de caráter supranacional para ser capaz de emanar normas e decisões com aplicabilidade direta e imediata sobre a ordem jurídica interna dos Estados-membros.

Segundo tais estudiosos, se houvesse o direito comum no Mercosul, os órgãos do aparelho estatal interno teriam suas funções substituídas por um órgão comunitário (supranacional) que imporia normas aos Estados-membros e aos seus tutelados, sem necessidade do procedimento de incorporação ao ordenamento jurídico interno, ou seja, de maneira imediata, a criação e instituição da norma no bloco regional⁵⁴. Isso significaria a superação de um dos principais limites que o Parlasul enfrenta atualmente: a falta de poder para legislar.

O procedimento de incorporação das normas do Mercosul junto aos ordenamentos jurídicos nacionais é um problema em termos de segurança jurídica no bloco, pois os atrasos nos procedimentos para a incorporação deixam uma quantidade considerável de normas regionais sem aplicação. Cabe ao Parlasul acompanhar o processo de incorporação nos Estados-membros, junto aos respectivos Congressos Nacionais, para a qual devem ser observados os prazos estipulados nas

⁵² MERCOSUL. Decisão n. 26 de 2003 do Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrts/decisions/dec2603p.asp>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

⁵³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

⁵⁴ FERREIRA, 2009.

normas emitidas pelos órgãos do Mercosul⁵⁵. Ressalte-se que tal processo varia conforme o estipulado no ordenamento jurídico de cada Estado-membro.

Para reforçar a divulgação da atuação do Parlasul junto à sociedade mercosulina, foi criado o Dia do Mercosul Cidadão, como proposta do Parlasul, como o marco das eleições parlamentares simultâneas do referido órgão nos Estados-membros para aproximar as relações entre todos os envolvidos no processo de integração do bloco. Verifica-se que, para legitimar a atuação deste sistema político no bloco, necessária se faz a sua legitimação pela crença da sociedade mercosulina de que o Parlasul promoverá a aproximação entre as vontades expressas nas decisões dos governos envolvidos e os interesses da sociedade. Assim, tal reconhecimento, nos âmbitos nacional e intergovernamental, poderá favorecer a formação de uma identidade transnacional, visto que novos atores, como grupos sociais e entes subnacionais, poderão participar do processo de integração regional por meio de sua representação⁵⁶.

Não basta levar ao conhecimento dos Estados-membros do Mercosul as demandas sociais, culturais, ambientais ou comerciais em defasagem, pois urge o cumprimento do compromisso democrático pelo Parlasul. Para exigir tal cumprimento, tem-se a formação de mecanismos de *Accountability*, ou seja, controle dos atos governamentais que deve ser exercido com transparência para que as demandas dos cidadãos pela prestação dos serviços públicos sejam consideradas no âmbito das decisões governamentais, o que diminui o déficit democrático, ao fortalecer o vínculo representativo entre representados e representantes⁵⁷.

Nesse ponto, uma discussão se faz presente no que tange à distância entre um Parlamento de uma organização intergovernamental regional e sua sociedade. Parte da literatura, em que se insere Andrew Moravcsik⁵⁸, afirma que não há o déficit democrático, vez que as constituições nacionais preveem a fiscalização na atuação pública, sendo os Estados capazes de exigir respostas da atuação de um parlamento transnacional.

⁵⁵ Cabe ressaltar que não são todas as normas emanadas pelo Mercosul que necessitam ser incorporadas, pois, conforme o que dispôs a Decisão n. 23 de 2000 do CMC, dispensa-se a incorporação quando os -membros entenderem, conjuntamente, que a norma aborda assuntos relacionados ao funcionamento interno do bloco, ou quando o conteúdo da norma já estiver contemplado no ordenamento jurídico interno do Estado. Em que pese o procedimento de integração das normas do bloco pelo direito interno ser uma constante no Mercosul – e o Parlasul deve acompanhar essas atividades – o referido procedimento de integração não é uma exigência, vez que o artigo 42 do POP dispõe que o procedimento de incorporação será feito pelos Estados quando necessário.

⁵⁶ MEDEIROS; LEITÃO, 2010.

⁵⁷ O'DONNELL, G. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, n. 11, p. 11-31, 2004.

⁵⁸ MORAVCSIK, A. *Defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.

Contudo, os autores Hix e Follesdal⁵⁹ afirmam que há o déficit democrático vez que não há discussão de ideias e propostas apresentadas no âmbito dos blocos regionais na medida em que não existem partidos políticos para que a sociedade envolvida opte por ideologias que possam representar suas demandas. O que limita a representação de interesses.

É necessário haver transparência nos atos governamentais e compromisso para que as demandas da população tornem-se políticas públicas com reflexos em ações positivas e eficientes para resolver os problemas econômicos, sociais e culturais. Os Estados devem se submeter aos mecanismos de *accountability*, mesmo na cooperação em um bloco regional, pois, os atores empenhados em controlar o exercício do poder são os cidadãos, entidades da sociedade civil, a mídia, os partidos políticos, todos em âmbito externo à administração pública; mas, no âmbito interno, têm-se como atores as agências especializadas, Ministérios Públicos, Legislativo, Judiciário etc. (exemplos do Brasil).

As organizações de uma sociedade podem implicar o controle dos atos governamentais para que as demandas da população sejam objeto de políticas públicas por parte dos governantes. Nesse sentido, o Parlasul pode ser destacado como mais um mecanismo de *accountability* que poderá contribuir para o avanço da democracia no bloco.

Insta salientar que, no processo de concretização do Parlasul pela aproximação com seus cidadãos brasileiros na escolha de seus representantes em nível de integração regional, já foram indicados os primeiros 37 parlamentares para a fase de transição que se expandirá até a consolidação do Parlasul, ou seja, as eleições diretas para os parlamentares representantes do Brasil no Parlasul já se desenvolvem para a consolidação e realização no Brasil estava prevista para 2014, contudo, até hoje não foram feitas tais eleições diretas.

O Parlasul desenvolve-se a passos lentos, porém, as discussões sobre a representação da sociedade mercosulina, qual seja, a tutelada pelo bloco do Mercosul, são alvo de fóruns para debates regionais ao longo dos anos. A ausência de poder legiferante não descarta o papel importante de atuação do Parlasul, pois ele deve dirigir suas ações para que estas se unam às necessidades dos cidadãos, ou seja, ser o porta voz das exigências de transparência, prestação de contas e discussão sobre as demandas sociais, culturais e econômicas levadas ao Mercosul que refletem na vida da sociedade envolvida – mas nem tão engajada – neste que é um dos principais e importantes blocos de integração regional existentes.

⁵⁹ FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

AS DEMAIS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E REPRESENTATIVAS DO MERCOSUL

A democracia no Bloco não tem se aperfeiçoado apenas pelo viés da representação. Refletindo o que ocorre nos países-membros e outra democracia do sul, o desenvolvimento institucional do Mercosul tem incorporado um conjunto de instituições participativas. O bloco tem incorporando grupos e subgrupos, reuniões especializadas, conferências que permitem a participação de mais atores da discussão sobre questões sociais, culturais, políticas e econômicas do bloco. Tais instituições têm ampliado a democracia no bloco ao garantir que não só os atores ligados aos governos nacionais dos países-membros tenham voz dentro do bloco. A participação é ampliada de modo a permitir os atores da sociedade civil como os movimentos sociais, sindicatos, ONG, partidos políticos, entes culturais e outros grupos que no atual momento participem das discussões ocorridas dentro do bloco⁶⁰.

Um exemplo é a representação da juventude no bloco pelos aspectos abordados nas reuniões especializadas da juventude (REJ), cidadãos que necessitam de apoio para tratar de temas relacionados à educação, saúde, segurança, mercado de trabalho, inclusão digital, cultura e lazer. Há também reuniões especializadas sobre agricultura familiar, atividades cinematográficas e audiovisuais, turismo, entre outras.

28

Podemos verificar que o desenvolvimento institucional do Mercosul tem contribuído aos poucos para a consolidação de uma ordem democrática no bloco. Em geral, percebe-se que nos últimos anos têm surgido instituições com caráter mais democrático, pois garantem a representação dos interesses e a participação de um maior número de atores⁶¹.

Cabe ressaltar que o Grupo de Serviços vinculado ao GMC do bloco apresentou em 2006 um relatório ressaltando os desafios para aprofundar o processo não só de liberalização do comércio, bem como de serviços e, assim, propôs cursos de ação conjunta desses órgãos visando tal objetivo. Nesse sentido de novos rumos para promover o avanço da integração, o CMC já havia ratificado sua determinação de superar as assimetrias dos países menos desenvolvidos e de fomentar políticas para a melhoria das condições de inserção daqueles países no processo de integração. O GMC, em 2012, homologou o regimento interno do Foro Consultivo Econômico-Social para dar eficiência à função de representar tanto setores econômicos quanto sociais dos países do Mercosul, propondo normas e políticas econômicas e sociais sobre integração⁶².

⁶⁰ MEDEIROS; LEITÃO, 2010.

⁶¹ MEDEIROS; LEITÃO, 2010.

⁶² MEDEIROS; LEITÃO, 2010.

O bloco ainda tem atendido aos interesses dos governos e grupos subnacionais e de atuação internacional na região. Nesse sentido, podemos destacar organizações como a federação de cooperação entre as mercocidades, um instrumento de cooperação horizontal entre os próprios governos subnacionais (estados e municípios) que, de maneira independente dos Governos Nacionais, atuam para que as demandas locais das sociedades alcancem os patamares dos benefícios e acesso à democratização nas decisões do Mercosul. Percebe-se que outras instituições participativas têm sido criadas para além dos espaços formais ocupados pelos governos nacionais dos países que compõem o bloco⁶³.

Para efetivar a incorporação de temas para além da liberdade comercial no Mercosul, tem-se um dos resultados desses esforços na realização do programa Somos Mercosul, criado em 2005, pelo Uruguai, no qual, demonstraram-se os novos direcionamentos do bloco, quais sejam, a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas sociais, sempre com a participação das sociedades civis⁶⁴.

Nesse compasso, no ano de 2006, em Brasília, os chefes de Estados-membros do bloco realizaram a I Cúpula Social⁶⁵, com o objetivo de discutir assuntos relacionados à sociedade civil e adoção de medidas a serem implementadas para o avanço dessa integração. Todos os Estados do bloco realizam essas cúpulas. Na Declaração Final, documento estabelecido na reunião da I Cúpula Social, ficou definido que os governos devem apoiar e estimular a participação direta das organizações da sociedade civil nos subgrupos de trabalho e nas reuniões especializadas do bloco e que sejam criados mecanismos de incorporação para que estas atuem como observadoras no Grupo Mercado Comum e no Conselho Mercado Comum.

Ressalte-se que as referidas Cúpulas Sociais se inspiraram nos modelos de participação social desenvolvidos em âmbito interno, dentro dos Estados partes, como o orçamento participativo no Brasil e até mesmo do Fórum Social Mundial. Visa-se demonstrar a relevância que os movimentos sociais têm não só na gestão, mas também na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, consolidando a democracia em seus aspectos participativos e representativos. As cúpulas são espaços supranacionais de discussões, com temas nacionais e regionais que ensejam o controle social e a valorização de uma cidadania ativa e legitimadora do processo de integração. Somando tudo isso, tem-se como resultado a transparência do processo decisório, o adensamento da esfera pública

⁶³ ANDRADE; RIBEIRO, 2013.

⁶⁴ BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. Mercosul Social e Participativo. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

⁶⁵ As cúpulas sociais são espaços de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, dos quais participam representantes dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do Mercosul. Elas constituem a mais inovadora experiência de participação social já realizada no bloco.

regional na definição de políticas públicas e acesso a diversos direitos como os sociais, culturais, ambientais, intelectuais, econômico que favorecem a formação de uma cultura democrática da integração regional⁶⁶.

As cúpulas sociais do Mercosul são importantes para a realização de atividades de discussão e elaboração de políticas integração, pois os grupos da sociedade civil organizam-se para dialogar com os governantes para lhes fazer conhecedores das demandas sociais, favorecendo a promoção de políticas públicas regionais. Nessa dinâmica, reúnem-se representantes de governos, parlamentos, centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários, entidades que abordam a defesa da economia solidária, direitos das mulheres, direitos humanos, meio ambiente, juventude, saúde, educação, cultura, esporte, entre outros⁶⁷.

Em dezembro de 2012, realizou-se a XIV Cúpula Social do Mercosul sobre a temática de Cidadania e Participação. Ao final dos 3 dias de reuniões, foi concluída a Declaração de Brasília, instrumento que consolida as 20 propostas emitidas pela sociedade civil mercosulina para a efetivação da democracia e participação no bloco.

As principais ações exigidas dos Chefes de Estado dos países-membros para os resultados dos debates da XIV Cúpula Social do Mercosul foram: articular e divulgar de forma educacional e pública os trabalhos das Comissões de Verdade e Justiça; implementar o Plano Estratégico de Ação Social do Mercoisul, com metas e orçamento necessários para atuar na prevenção de violações dos direitos humanos contra povos indígenas, migrantes, camponeses, afrodescendentes, jovens, crianças, mulheres e a diversidade de pessoas e coletivos vulneráveis em seus direitos; implementar o Estatuto da Cidadania do Mercosul para harmonizar as leis migratórias na região e verificar a situação dos imigrantes; implementar a Unidade de Participação Social do Mercosul, responsável pelo acompanhamento das decisões das cúpulas sociais; estabelecer políticas públicas de maior integração na cultura e educação com o ensino do português, espanhol, fortalecimento do idioma guarani e dos povos autóctones, além de intensificar o intercâmbio de estudantes; defender um marco civil da internet que garanta a neutralidade da rede e a liberdade de expressão; e construir um instituto de tecnologia social do Mercosul⁶⁸.

O Mercosul agora atua não somente pelas funções técnicas dos órgãos relacionadas à estrutura do bloco, mas também pelas empresas, grupos de

⁶⁶ MARTINS, José Renato Vieira; ALBUQUERQUER, Carolina; GOMENSORO, Frederico. Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). *Mercosur. 20 Años. Uruguai*: CEFIR, 2011.

⁶⁷ MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011.

⁶⁸ BRASIL. Declaração de Brasília. 14ª Cúpula Social do Mercosul. 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

representação, a Rede de Mercocidades e pelos cidadãos que avançam na conscientização da importância de seu papel na integração regional para que as demandas locais levadas ao conhecimento dos órgãos do Mercosul possam se tornar políticas públicas a serem implementadas tanto em âmbito interno quanto regional. Percebe-se que atores que antes eram excluídos do processo de integração regional tornam-se integrantes das atividades do Mercosul por meio da abertura da agenda para o desenvolvimento da proteção das garantias de representação e participação da sociedade civil.

CONCLUSÃO

Entre os esforços da integração de Estados, destaca-se a institucionalização do Mercado Comum do Sul – Mercosul – no âmbito da América do Sul. Tal bloco foi criado em 1991 quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai tornaram-se signatários do Tratado de Assunção. Estabelecia uma união aduaneira, visando o desenvolvimento da economia internacional desses países. Como vimos, o processo de integração regional passou a ser pressionado por uma forte demanda por democratização. Fato que resultou na incorporação de novas instituições que valorizam os aspectos representativos e participativos na constituição de uma democracia internacional regional.

No presente trabalho, destacou-se o modo como a demanda pela democracia em um contexto de integração regional tem afetado o processo permanente de institucionalização do Mercosul. Mostramos que, se inicialmente as primeiras instituições do bloco eram pouco democráticas, em parte por responderem à necessidade de consolidação do bloco, o desenvolvimento do arcabouço institucional incorporou cada vez mais instituições mais democráticas.

A democracia possibilita a formação de espaços de diálogo e participação dos cidadãos nas decisões dos seus governantes. O pluralismo presente nesse regime se dá pela abertura aos diversos grupos da sociedade para discutir as questões políticas que devem ir além do ato de voto eleitoral. A necessidade de pensar uma integração minimamente democrática leva em consideração que as sociedades tuteladas pelas regras emanadas do bloco sejam representadas. Nesse sentido, percebe-se, no Parlasul, um órgão que, apesar de não elaborar leis, tem a responsabilidade de representar a sociedade mercosulina, aproximando-a dos seus governantes e das culturas latinas ali existentes.

São necessários mecanismos para que os cidadãos possam exigir o cumprimento das ações governamentais com transparência, controle do poder público e atuação conjunta para que as demandas da sociedade alcancem as esferas políticas. Mostrou-se, neste trabalho, a importância das instituições que proporcionam o debate entre os Estados e a sociedade civil, o que fortalece o processo de desenvolvimento da democracia e integração no conjunto de ações praticadas no bloco, sejam elas jurídicas, normativas ou administrativas.

Pensar a democracia em âmbito regional é considerar que deve haver o diálogo efetivo entre representação, participação popular e *accountability* para que o histórico de corrupções e práticas antidemocráticas presentes nos Estados-membros do Mercosul sejam superadas pelo novo cenário plural de ações afirmativas para que o bloco se desenvolva não apenas no plano econômico, como também no político, cultural e, principalmente nos índices sociais. Vimos que as instituições participativas do bloco cumprem, em alguma medida, o papel de fomentar o diálogo entre os cidadãos e os políticos no âmbito do bloco. Tais instituições são extremamente relevantes para aperfeiçoar o aspecto participativo na ordem democrática emergente. O fato de nem todos os Estados-membros do bloco realizar as eleições diretas para que a população escolha seus representantes no Parlasul não impede que as demandas sociais e a participação cidadã sejam consideradas nas ações do bloco, pois, novos espaços para o debate são criados para favorecer esta cooperação, como as cúpulas sociais, as reuniões especializadas da juventude e as unidades temáticas de trabalho da Rede Mercocidades.

Este trabalho não pretendeu esgotar a pesquisa que se estende sobre o tema, mas representa uma colaboração para a literatura que discute o desenvolvimento da democracia no âmbito regional. Argumentamos que o Mercosul representa um bom exemplo que ilustra as possibilidades da integração regional com democracia.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria. C. A. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó/SC: Argos, 2007.

ANDRADE, Mayra Thaís Silva; RIBEIRO, Antônio Carlos. *A rede de mercocidades: a participação dos atores locais na integração regional sul-americana*. In: XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013, 2013, Santiago. Crisis y Emergencias Sociales en América Latina, 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. Mercosul Social e Participativo. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

BRASIL. Declaração de Brasília. 14ª Cúpula Social do Mercosul. 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

BRASIL. Decreto n. 19.841 de 22 de outubro de 1945. *Promulga a Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRESSAN, Regiane Nitsch. *O desafio democrático para a integração latino-americana*. In: 3º Encontro Nacional Abri (Associação Brasileira de Relações Internacionais), São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300038&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 16 jul. 2015.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge: MIT Press, 2000.
- CARNEIRO, Cynthia Soares. *Para Entender o Direito da integração regional*. In: BRANT, L. N. C. (Org.). Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- CARVALHO, José Antônio Marcondes de; BENJAMIN, Daniela. Supranacionalidade ou efetividade: a dimensão jurídico-institucional do Mercosul. In: *Seminário Mercosul 15 anos: avaliação e perspectivas*. São Paulo, mar. 2006.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN; REHG (Eds.). *Essays on reason and politics deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- DABÈNE, O. La reactivación del Mercosur: Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas. In: *Oasis*, n. 10. Bogotá, p. 119-127, 2004.
- DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal (Coleção de Teses, Dissertações, Monografias de Servidores do Senado Federal), 2010.
- FARIA, Adriana Spagnol de. *Soberania popular e a supranacionalidade no Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- FERREIRA, Thiago José Milet Cavalcanti. Efeito direto das normas comunitárias: um ensaio sobre o futuro da experiência brasileira. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2139, 10 maio 2009. Disponível em: <<http://www.jusnavigandi.com.br>>. Acesso em: 25 nov. 2014.
- FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.
- GUERRA, Sidney Cesar Silva. Os desafios à integração regional no âmbito do Mercosul. *Revista de Direito da UnigranRio*, v. 3, p. 1-26, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms*. Cambridge. MIT Press, 1995.
- KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.
- JO, Hee Moon. *Introdução ao direito internacional*. São Paulo: LTr, 2008.
- LEAL, Rosemiro Pereira. *Curso de direito econômico-comunitário*. Porto Alegre: Síntese, 2001.
- MALAMUD, A. & SOUZA, L. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 369-409, 2005.
- MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011a.
- MARIANO, Karina Pasquariello. *Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?* Relatório de pesquisa financiada pelo CNPq. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras – Unesp, 2011b.
- MARTINS, José Renato Vieira; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Frederico. Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). *Mercosur. 20 Años*. Uruguai: CEFIR, 2011.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 31-57, out. 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MENEZES, Fabiano L. de. A democracia e o direito internacional: em busca do reconhecimento do direito regional americano e da consolidação da democracia na América Latina. In: MENEZES, Wagner (Coord.). *Estudos de Direito Internacional: Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, v. XXI. Curitiba: Juruá, p. 336-346, 2011.

MERCOSUL. *Decisão n. 26 de 2003 do Conselho do Mercado Comum*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/1106/1/2005_protocoloparlamentomcs_pt.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. In: MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. 7. ed. São Paulo: RT, 2009.

MERCOSUL. Tratado de Assunção. Assunção, 26 de março de 1991. In: MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. 7. ed. São Paulo: RT, 2009.

MORAES, Henrique Choer. O novo sistema jurisdicional do Mercosul – um primeiro olhar sobre o Protocolo de Olivos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 10, n. 39, abr./jun., p. 57-72, 2002.

MORAVCSIK, A. *Defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.

34

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, n. 11, p. 11-31, 2004. Disponível em: <<http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/11/textos/01.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

RIBEIRO, Antônio Carlos. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica. *Revista Interseções*, v. 12, n. 02, p. 408-425, dez. 2010.

RIBEIRO, Antônio Carlos. Controle público no Conselho Municipal da Juventude em Belo Horizonte. *Revista Habitus*, v. 7, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-83, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. *Teoria geral da cidadania em suas expressões clássicas – paradigma greco-romano e medieval*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da UFMG: Belo Horizonte, 1995.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. In.: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaço público no Brasil*. São Paulo; Paz e Terra, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Data de envio: 19/02/2015

Data de aprovação: 28/07/2015