

DEMOCRATIZAÇÃO SUPRANACIONAL? O CASO DO MERCOSUL

Fabricio Pereira da Silva*

Resumo

O objetivo do artigo é debater possibilidades e limites de uma democratização do Mercosul. Na medida em que começaram a surgir no interior das sociedades que o integram críticas a seu caráter inicial eminentemente mercantil, bem como tentativas de sua refundação enquanto um “Mercosul social e participativo”, foram propostas ideias, instrumentos e instituições que visam reduzir o chamado “déficit democrático” do referido organismo. O interesse maior do artigo é propor referenciais teóricos para uma abordagem do fenômeno. No entanto, ao longo do trabalho introduzo estudos de caso de duas instituições pensadas como instâncias de democratização do organismo: o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e as Cúpulas Sociais do Mercosul (CSM).

Palavras-chave: Mercosul, integração, democratização.

Resumen

El objetivo del artículo es debatir posibilidades y límites de una democratización del Mercosur. Mientras empezaron a surgir en las sociedades que lo integran críticas a su carácter inicial eminentemente mercantil, bien como propuestas de su refundación bajo la forma de un “Mercosur social y participativo”, fueron lanzadas ideas, instrumentos e instituciones que proponen reducir el llamado “déficit democrático” de la referida organización. La intención principal del artículo es proponer referenciales teóricos para un abordaje del fenómeno. Sin embargo, al largo del trabajo introduzco estudios de caso de dos instituciones planeadas como instancias de democratización del órgano internacional: el Parlamento del Mercosur (Parlasur) y las Cumbres Sociales del Mercosur (CSM).

Palabras-clave: Mercosur, integración, democratización

*Doutor em Ciência Política – UFRJ. Professor Adjunto de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: fabricio.pereira@unila.edu.br

Introdução

O objetivo desse trabalho é analisar criticamente os ensaios de reformas apontando na direção de uma democratização do Mercado Comum do Sul (Mercosul), no momento em que o Tratado de Assunção que oficialmente o instituiu completa vinte anos. Na medida em que começaram a se manifestar no interior dos países que o integram² críticas quanto a sua estruturação eminentemente intergovernamental e à sua ênfase mercantil manifestada nos anos 1990 (no auge da imposição do ideário neoliberal na América Latina), bem como propostas de sua refundação enquanto um chamado “Mercosul social e participativo”, surgiram iniciativas e protoinstituições que visam reduzir o dito “déficit democrático”³ do referido organismo regional. Entre elas, analiso nestas páginas o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e as Cúpulas Sociais do Mercosul (CSM), como possíveis instâncias de desenvolvimento de uma democracia supranacional na região, respectivamente representativa e participativa – o que exigiria a caminhada do próprio bloco desde sua organização “intergovernamental” na direção de uma efetiva “supranacionalidade”.

Questões de fundo vão nortear a reflexão: até que ponto os organismos e fóruns desenvolvidos até aqui podem realmente introduzir alguma democratização no Mercosul? É viável redefinir as bases e intenções de um organismo internacional, especialmente um com tantas assimetrias? Tais perguntas não serão definitivamente respondidas ao final desse trabalho, mas servirão de parâmetros para avaliar a

² Seus Estados partes são desde o principio Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela segue buscando desde 2007 sua aceitação enquanto membro pleno do bloco – faltando para isso a aprovação do Congresso do Paraguai. Por fim, constituem Estados associados (membros observadores) Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

³ Essa discussão, como muitas outras relacionadas aos processos de integração latino-americanos, derivam de debates iniciados no contexto da integração europeia. No caso, discussões acerca de um “déficit democrático” na União Europeia.

situação do organismo quanto à permeabilidade a suas sociedades, seja enquanto sociedade civil organizada ou cidadania difusa. O trabalho parte de um pressuposto teórico básico: a integração somente será efetiva com a participação e o envolvimento das amplas massas constituintes das nacionalidades que são objeto dos diferentes processos de integração em gestação no continente. O referido envolvimento potencialmente permitiria uma integração mais justa, fazendo convergir interesses complexos, plurais e diversas vezes assimétricos, incrementando a legitimidade (ainda que possivelmente em detrimento de alguma governabilidade). Além disso, simbolicamente propiciaria a gestação de novas identidades “mistas” de caráter supranacional – sem necessariamente implicar no desaparecimento de identidades nacionais, doravante transformadas.

A seguir faço um breve histórico e uma análise crítica do Parlasul e das CSM, enquanto instâncias de interação democrática entre as instituições mercosulinas e as cidadanias de seus Estados partes. A primeira instituição constituiria uma expansão para a arena regional da ideia do parlamento enquanto instância por excelência da representação democrática nos Estados nacionais. No entanto, se trataria de uma expansão ainda deficitária, devido às dificuldades na realização das eleições diretas de seus integrantes e na definição de sua proporcionalidade (derivando inclusive em paralisia e esvaziamento de suas atividades). Já a segunda instituição introduziria uma forma de participação (mais orgânica, ampliada, e mais afastada do ideário liberal de democracia), a partir da sociedade civil organizada. Mas as CSM deveriam ser tratadas como um mecanismo restrito de participação, porque são controladas pelos Estados partes, limitadas a certos temas e fóruns, e nelas não se considera a participação da cidadania difusa ou não organizada. Ademais, ambas as instituições analisadas poderiam ser consideradas “potenciais” em termos de sua efetiva capacidade de democratização do Mercosul, na medida em que apresentam até o momento um caráter apenas consultivo.

Virtudes e limitações de dois instrumentos de expansão democrática

Os primeiros anos da trajetória do Mercosul foram marcados pela ênfase comercial, o que se relaciona com o auge das políticas neoliberais nos anos 1990 vivenciado em seus Estados partes e na América Latina de maneira geral. O que havia sido pensado nos anos 1980 (inicialmente por Argentina e Brasil) com mais conteúdo político-estrutural – apoio para consolidar processos de redemocratização, contornar o quase nulo crescimento econômico da “década perdida” e superar desconfiças históricas – se encheu, quando efetivamente materializado nos anos 1990, de forte conteúdo mercantil⁴. Isso derivou na prática na constituição de uma união aduaneira (ademais “imperfeita”, com diversas exceções tarifárias e dificuldades de todo tipo para a circulação humana) e na ampliação das trocas comerciais entre países do bloco, convivendo com acordos comerciais entre seus integrantes e parceiros externos. Isso se convencionou chamar “regionalismo aberto”: “uma expressão contraditória, já que o primeiro termo sinaliza uma preferência pela região, e o segundo nega ou qualifica esta mesma orientação” (Soares de Lima, Coutinho, 2006, p. 1).

A partir do final dos anos 1990, o neoliberalismo deu seus primeiros sinais de esgotamento, manifestado, por exemplo, pelo abandono da âncora cambial e desvalorização do real no Brasil em 1999, ou pela crise política e econômica na

⁴ Mas não exclusivamente: deve-se tomar cuidado com as generalizações. Cabe lembrar episódios dos anos 1990 nos quais o Mercosul demonstrou conteúdo político. Por exemplo, o a aprovação do Protocolo de Ushuaia de 1998 que consolidou a cláusula democrática, segundo a qual seus Estados partes deveriam cumprir condições democráticas mínimas (liberais). A cláusula e a decidida intervenção do bloco provavelmente impediram uma saída antidemocrática para a crise política do Paraguai em 1999 (assassinato do vice-presidente Luis María Argaña e renúncia do presidente Raúl Cubas).

Argentina em 2001 e 2002 – sem falar da piora dos indicadores sociais na região. Nesse mesmo período, começaram a surgir críticas progressivamente mais enfáticas à natureza “comercialista” mercosulina, ao mesmo tempo em que (tanto por setores mais críticos de esquerda quanto por setores neoliberais extremados) circularam avaliações acerca de um “esgotamento” do bloco, bem como das “vantagens” em seu abandono.

O quadro começou a mudar com a ascensão de novos governos progressistas oriundos de setores de esquerda (no caso do Mercosul, de esquerda moderada⁵), mais ou menos críticos às propostas neoliberais, buscando retomar o crescimento em novas bases e investir com maior ênfase em políticas sociais. Tais governos propuseram igualmente uma mudança de ênfase em suas relações internacionais, buscando um aprofundamento das chamadas relações “Sul-Sul” e especialmente da integração continental, também em novas bases. Isso como não poderia deixar de ser se refletiu no Mercosul. Nele, a política assumiu maior espaço na agenda de discussões, com maior diálogo intergovernamental e setorial e intervenção conjunta na arena internacional; foram feitos esforços na direção de uma integração física e produtiva, com espaço para o tema da redução de assimetrias⁶; e foram ensaiados mecanismos de integração cidadã e incremento da participação social (Soares de Lima, Coutinho, 2006).

Bom exemplo da primeira característica citada são as reuniões de ministros e técnicos de diversas áreas (como desenvolvimento social, saúde e educação). Um exemplo do segundo é a implantação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que propõe realizar obras infraestruturais principalmente nos

⁵ Para o processo de ascensão de forças de esquerda, constituição de governos progressistas na América Latina, bem como para uma análise das diferenças entre eles, conferir Pereira da Silva (2010).

⁶ Que os integrantes de um bloco sejam “sócios” e não “patrões” é uma “premissa crucial para que interdependências relativamente assimétricas possam beneficiar todos os parceiros envolvidos. Autorrestrição no plano regional, dos países mais fortes economicamente, é condição de viabilidade dos benefícios da integração física e produtiva” (Soares de Lima, Coutinho, 2006, p. 6).

sócios menores do bloco (Paraguai e Uruguai), majoritariamente financiadas pelos sócios maiores (Argentina e Brasil). Finalmente, exemplos do terceiro são a instituição do *Parlasul*⁷ e a realização das CSM⁸. Reconhecendo a mudança discursiva no bloco, bem como o efetivo surgimento de novas instituições e iniciativas, cabe avaliar até que ponto esses novos elementos levam a cabo as metas às quais se propõem. É a isso que me dedico nas próximas páginas em relação às iniciativas na direção do chamado “Mercosul social e participativo”.

O Parlasul

O antecedente direto do *Parlasul* é a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), criada já durante o processo de constituição do bloco em 1991. Seu caráter era eminentemente intergovernamental, já que era constituído de forma indireta por parlamentares eleitos para os parlamentos nacionais e indicados por estes para representá-los a nível regional; não havia proporcionalidade, tendo cada país o mesmo número de representantes; suas decisões eram tomadas por consenso, não por maioria; e não havia espaço para articulações ideológicas ou partidárias supranacionais (seus membros representavam seus parlamentos nacionais). Além disso, suas funções eram bem modestas, pois se dedicava basicamente a acelerar os trâmites das propostas mercosulinas nos parlamentos nacionais, e a buscar a harmonização das legislações nacionais.

⁷ Outro organismo importante de representação é o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), órgão de representação indireta que visa a participação das unidades subnacionais dos países integrantes do bloco. Para uma análise de sua experiência até aqui, conferir Medeiros et. al. (2010).

⁸ Outro organismo importante de participação é o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), desenhado para a atuação de setores econômicos e sociais representativos dos países do bloco. Outro elemento nesse sentido é a participação de setores sociais em reuniões especializadas (subgrupos de trabalho, comissões e grupos *ad hoc*). Para uma descrição de ambos os mecanismos, conferir Vázquez (2007).

Apesar dessas limitações originais, desde 1991 já se manifestava oficialmente a ideia de que a CPC deveria ser o embrião de um futuro parlamento regional – que foi finalmente ratificado em 2005 e inaugurado em 2006. As funções do *Parlasul* já se mostraram desde o princípio mais complexas do que as de seu antecessor: observar e elaborar relatórios; requisitar informações; convidar e receber personalidades e realizar encontros; examinar e elaborar declarações e recomendações; propor estudos e projetos; celebrar convênios; manter relações com outras instituições; e desenvolver e fomentar ações e valores (Malamud, Sousa, 2007). Além disso, aspectos supranacionais vêm sendo introduzidos: ele se pautará pelo princípio da proporcionalidade (moderada)⁹; suas decisões serão tomadas com base na constituição de maiorias, não mais por consenso; os parlamentares se organizarão por correntes de ideias e grupos políticos, permitindo as articulações supranacionais; e seus membros serão eleitos diretamente¹⁰, representando assim toda a cidadania

⁹ A partir de 2011, o número de parlamentares por país deveria ser de 75 para o Brasil, 43 para a Argentina e 18 para Uruguai e Paraguai. Isso constituiria uma proporcionalidade ainda imperfeita (ou moderada), na medida em que sub-representa as populações dos sócios maiores e sobrerrepresenta as dos sócios menores. Mas já constituiria uma mudança significativa em relação aos atuais 18 parlamentares por país. Efetivamente, deve-se reconhecer que uma proporcionalidade mais correta nunca poderá ser atingida, pois significaria uma cristalização das grandes assimetrias do bloco. Mesmo a referida correlação, que deveria ser inaugurada em 2011, não foi bem aceita por Uruguai e Paraguai, tanto que foi adiada para 2015. Até lá, encontrou-se uma fórmula de transição: 37 mercoparlamentares para o Brasil, 26 para a Argentina e 18 para Uruguai e Paraguai. Além disso, cabe mencionar que podem participar do *Parlasul* representantes venezuelanos com direito a voz, mas não a voto – até que a entrada do país no bloco seja finalmente oficializada.

¹⁰ As eleições para mercoparlamentares deveriam ter sido realizadas até 2010 – quando se concluiria a primeira etapa de implantação do *Parlasul*. No entanto, somente o Paraguai realizou a eleição (em abril de 2008). O prazo agora é 2014 – nova data para o encerramento da referida primeira etapa.

mercosulina, e não seus países ou parlamentos nacionais. Tudo isso deveria ter ocorrido até 2010 (quando se encerraria a “primeira etapa” na constituição do organismo), mas o prazo agora passou a ser 2014, basicamente por dificuldades em definir o tamanho das bancadas de cada país e as regras para as eleições nacionais dos mercoparlamentares. Assim, na prática o Parlasul ainda não se afastou muito das características da CPC.

Pode-se sugerir que os parlamentos, além de constituírem um importante locus de democratização regional, cumprem um papel importante de legitimação nos processos de integração. Nesse sentido, a

integração não é suficiente em si mesma para declarar sua legitimidade, pelo contrário, são os atores políticos e sociais que através da participação nesses processos outorgam a legitimidade, pois é a crença popular o mais importante para alcançar este objetivo. Dessa maneira, os Parlamentos sempre são considerados uma expressão da vontade política dos povos, na qual o sufrágio universal constitui um veículo para materializar através dos partidos políticos esta representação popular (Cera, 2009, pp. 318-319).

No entanto, as capacidades de legislar, controlar outros órgãos e elaborar orçamentos do bloco ainda não estão entre as prerrogativas do Parlasul. O Parlasul poderia se tornar a princípio um espaço de debate de questões regionais, mas corre o risco de não ser mais que “uma tribuna, que pode ser gradualmente esvaziada se não ocorrer a diferenciação funcional necessária desta esfera política de outras, especializando-se e guiando-se em temas supranacionais de modo a justificar sua própria existência em médio prazo” (Coutinho, 2009, p. 214). Sintomaticamente, com as dificuldades para definir as regras das eleições diretas e o tamanho das bancadas, produziu-se certo esvaziamento do Parlasul nos últimos tempos, agravado por sua paralisia ao longo de 2011¹¹.

¹¹ Primeiramente, houve demora por parte do Congresso brasileiro em definir as regras para a escolha de seus novos representantes no Parlasul. Na

CSM

Além do parlamento, símbolo por excelência da representação popular nos Estados nacionais, outros mecanismos podem ser desenvolvidos em processos de integração para legitimá-los através do engajamento popular e da “crença” em sua positividade, no sentido de promover a participação de setores sociais e políticos organizados ou da cidadania difusa. Sugiro que, assim como em nível nacional, no supranacional a democracia representativa é insuficiente, podendo-se pensar (sem excluí-la) na introdução de espaços participativos, em direção a uma democracia participativa supranacional. Devem-se evitar visões que consideram existir uma contradição entre representação e participação, vistas às vezes como polos excludentes. É possível entender a democracia como uma pluralidade de formas de expressão que permite diversas combinações e estruturas, mediante participação direta ou a partir de representantes, numa expressão de demodiversidade (Santos, Avritzer, 2003) que deve ser estendida de alguma forma aos espaços decisórios supranacionais.

No Mercosul, como dito, um bom exemplo no sentido da participação seriam as CSM. Seu surgimento se relaciona com o incremento de demandas entre setores da sociedade civil e mesmo funcionários e lideranças ligadas aos novos governos progressistas no sentido da participação cidadã no bloco. Significativamente, os presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva então no princípio de seus governos declararam no que ficou conhecido como “Consenso de Buenos Aires” (considerado um marco na mudança de ênfase oficial em direção a um “Mercosul social e participativo”) que iriam “impulsionar decididamente no processo de integração regional a participação ativa da sociedade civil” (apud Vázquez, 2007, p. 146).

A origem das CSM remonta à iniciativa Somos Mercosul, lançada pela

sequência, passou a discutir-se uma reforma do Regulamento Interno do organismo que garanta o espaço de atuação das bancadas paraguaia e uruguaia dentro do novo quadro de proporcionalidade atenuada.

presidência *pro tempore* uruguaia em 2005 e ampliada pela argentina em 2006, com o intuito de desenvolver e aprofundar uma cidadania mercosulina. Nesse sentido, estabeleceram-se em cada país do bloco espaços de diálogo entre a sociedade civil organizada e os Estados em torno das temáticas mercosulinas (ainda em atividade), e realizou-se em julho de 2006 o I Encontro por um Mercosul Social e Produtivo. A iniciativa foi mantida pela presidência *pro tempore* seguinte, a brasileira, dessa vez já no formato de Cúpula Social. Desde então, realizam-se CSM a cada semestre, sempre ao final das presidências *pro tempore* rotativas, e em paralelo com a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul.

É inegável que as CSM (bem como o projeto Somos Mercosul) constituem uma abertura oficial da burocracia e da institucionalidade do bloco aos anseios de participação social. Ao mesmo tempo, não se trata apenas de iniciativa de novas elites políticas dos Estados partes, mas também de uma resposta a mobilizações societárias (não da cidadania difusa, mas especialmente de algumas centrais sindicais e ONG's) que buscavam interferir nos assuntos e decisões do bloco. No entanto, para avançar com a análise, é importante apontar também as insuficiências dessas iniciativas. Primeiramente, as CSM delimitam o espaço participativo no Mercosul a momentos previamente definidos, aos quais a cidadania organizada é convidada a assistir. Nesse sentido, a iniciativa por vezes pertence a organismos dos Estados partes, que podem definir quem vai assistir aos encontros, quais temas serão debatidos e com que intensidade – dependendo dos organizadores de cada evento a maior ou menor permeabilidade a iniciativas autônomas. Adicionalmente, as CSM (em parte isso se aplica também ao Somos Mercosul) promovem a participação da cidadania organizada, não da difusa. Trata-se de uma “concepção restritiva para a participação direta, entendida apenas como uma somatória de organizações, reconhecidas na dimensão nacional e consideradas com representatividade neste âmbito”¹² (Costa Lima, 2011, p. 252). Isso

¹² Observação que serve para os outros espaços participativos do bloco, como as reuniões especializadas e o FCES.

restringiria a possibilidade de desenvolvimento de uma cidadania mercosulina supranacional, na medida em que os temas e iniciativas do bloco seguem fora do alcance das maiorias das sociedades que dele fazem parte.

Por essas insuficiências, sugiro que as CSM deveriam ser consideradas até o momento como um mecanismo de participação “restrita”. Ademais, “potencial”, na medida em que promove a deliberação e interação, mas possui caráter consultivo: é provável que indiretamente influencie as decisões do bloco (isso deverá ser avaliado em pesquisas futuras), mas oficialmente não é mais que um fórum de debates – no que se aproxima das características até aqui apresentadas pelo Parlasul. No entanto, se há saída para essa situação, ela passa pela mobilização da cidadania dos países integrantes do bloco para além das fronteiras nacionais. Isso em certo sentido já se dá:

A amplitude temática, a densidade das redes e organizações sociais na região que têm participado das questões referentes ao Mercosul superam os diversos espaços institucionais e mecanismos previstos (...), uma dinâmica regional que não se reflete na estrutura e metodologia do bloco (...), [o que gera] obstáculos importantes quanto à sua capacidade de influir nos destinos do bloco. É nesse sentido que análises têm sido produzidas propondo uma “reengenharia institucional e metodológica” para produzir mais transparência e inclusão de novos sujeitos na direção da ampliação e qualificação da democratização do bloco (Costa Lima, 2011, p. 257).

Considerações finais

O Mercosul foi caracterizado desde o princípio como órgão interestatal – mas mais ainda “intergovernamental”, pois dependeu muitas vezes das relações entre os governos e especificamente dos presidentes para sua constituição e progresso. Esse caráter do bloco se explicaria por uma gama

de fatores. Entre os principais, a já referida transferência das características (hiper)presidencialistas dos sistemas políticos latino-americanos para o plano regional; a atuação dos EUA, acenando com propostas de livre comércio¹³; as históricas rivalidades entre os constituintes do bloco; as dificuldades em aprofundar uma integração a partir de parceiros tão assimétricos, derivando em desconfianças, ingerências e bloqueios. Nesse sentido, o bloco não instituiu espaços decisórios supranacionais (muito menos algo que se possa chamar propriamente de “identidade mercosulina”), na medida em que todas as decisões do bloco são tomadas por consenso entre os governos e eventualmente devem ser ratificadas pelos parlamentos nacionais, representantes da cidadania nacional. Além disso, os organismos do bloco são constituídos até aqui de forma indireta, por representantes e funcionários dos governos nacionais ou indicados por eles¹⁴. Ou seja,

¹³ Primeiro regional, através do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA); e posteriormente bilaterais, através de Tratados de Livre Comércio (TLC's).

¹⁴ Isso não quer dizer que essas elites políticas dos Estados partes tenham autonomia decisória, e que o processo de integração constitua uma sequência de reuniões de chefes de Estado e funcionários. Falero (2006) aponta isso como uma das “teses equivocadas” sobre a integração regional na América Latina. O autor sugere que as iniciativas governamentais se relacionam com alianças nacionais entre os setores políticos hegemônicos e as elites econômicas. Reconhecendo a importância de uma análise nessa direção, destacaria também (para não ser tão pessimista) a possibilidade de alianças do mesmo tipo tendo como atores setores progressistas da sociedade civil, e a existência de pressões por parte da cidadania organizada no sentido de maior participação e permeabilidade no sistema mercosulino. Se efetivamente os projetos e processos de integração respondem a interesses econômicos dominantes, também podem se adequar minimamente às pressões populares. Nesse sentido, os projetos internacionais são complexos e abertos, não cabendo afirmações tão extremadas e definitivas quanto a formulada por Katz (2006) de que o Mercosul seria “um instrumento das classes capitalistas da América do Sul para expandir sua gravitação econômica, seu peso político e sua influência social” (p. 61), e assim sendo, uma “alternativa de integração favorável aos interesses populares requer conceber outro modelo de convergência zonal” (p. 63).

não se constituiu até aqui nenhum órgão decisório efetivo independente e acima dos Estados nacionais e da cidadania nacional que lhe extraísse soberania, nem mesmo em assuntos de interesse de todas as partes constituintes do acordo.

Esse caráter do bloco levou alguns analistas a afirmar que não faria sentido falar em déficit democrático num contexto em que os órgãos e espaços de deliberação mercosulinos não possuem capacidade decisória efetiva, e em que as decisões de caráter regional seguem sendo tomadas pelos canais normais da institucionalidade nacional (constituindo dessa forma uma *accountability* indireta). Se houvesse algo como um déficit democrático no Mercosul, ele não passaria pela perda de soberania nacional, mas pelo “interpresidencialismo” do bloco, pela inexistência de *accountability* horizontal, ou seja, pela pouca capacidade dos parlamentos nacionais em fiscalizar e participar de suas decisões. Nesse sentido, ele passaria por uma regionalização de insuficiências democráticas já presentes nos sistemas nacionais, marcados pelo “hiperpresidencialismo” (Paikin, 2006; Álvarez, 2008)¹⁵.

Enquanto isso, outros analistas argumentam que haveria sim um déficit democrático no bloco, que passaria por: um déficit de rendição de contas, dada a dificuldade em identificar como são tomadas as decisões e quem deve ser responsabilizado por elas; um déficit de transparência, na medida em que não há publicidade de certas deliberações e decisões importantes; e uma carência de visão regional, derivada do próprio desenho intergovernamental, que faz do bloco uma articulação de projetos nacionais (Vázquez, 2007). Por fim, outros autores chegam até

¹⁵ Aliás, o tema da transferência das lógicas da realidade política dos Estados partes para o âmbito regional é recorrente nos estudos sobre o tema, sugerindo que os parlamentos regionais latino-americanos tenderiam a ter menos relevância que o Parlamento Europeu, assim como os parlamentos nacionais latino-americanos demonstram menos relevância que seus homólogos europeus (por exemplo, conferir Malamud, Sousa, 2007; Dri, 2009). Dri sugere que uma forma do Parlasul se contrapor a essa tendência seria ampliar sua representatividade através do aprofundamento de seus contatos com os atores sociais.

mesmo a considerar um “eufemismo” a utilização do conceito de déficit democrático nesse caso:

O Mercosul não se pensou nem se fundou como organização democrática e (...) objetivos iniciais são neutralizados ou desgastados em extensos e complexos processos dentro da engenharia institucional criada. A ausência de mecanismos de representação, mais ainda de participação, adverte o frequente eufemismo com que se trata a temática: “déficit democrático”. Mais bem se trata da absoluta oclusão da democracia, uma natural consequência de um formato de integração dado e não um simples vazio ainda não contemplado que o trajeto deixou a descoberto (Falero, 2006, p. 330).

Quer se possa falar em déficit democrático em instituições intergovernamentais ou não, com a proposição a partir da última década pelos novos governos progressistas de um Mercosul mais infraestrutural, social, político e participativo, vêm sendo introduzidos alguns elementos que potencialmente poderiam caminhar na direção de uma supranacionalidade (ainda que os avanços do bloco continuem dependendo bastante das relações e encontros entre seus mandatários, em especial nas semestrais Cúpulas de Chefes de Estado do bloco). Um exemplo nesse sentido, como foi dito, é o Parlasul:

A inclusão de um parlamento será o fim do entramado intergovernamental puro do Mercosul para avançar para um sistema misto onde convivam elementos intergovernamentais com instituições supranacionais já que, de fato, toda lógica parlamentar implica um sistema de maiorias, e toda lógica de maiorias a nível regional implica num entramado supranacional (Paikin, 2006, p. 1).

Nesse sentido, passaria a fazer mais sentido falar em “déficit democrático” no bloco, na medida em que suas decisões vão se expandindo a novas áreas e assumindo novos conteúdos, mas esse processo passa apenas lateralmente pela decisão popular, e as instituições desenhadas para contemplá-la

não possuem poder efetivo. No Mercosul, o soberano (para remeter a termos “rousseauianos”) poderia atuar somente através da participação em determinados movimentos sociais previamente definidos de forma nem sempre transparente, ou da futura eleição de parlamentares regionais – no entanto, em ambos os casos influenciando em instâncias de caráter consultivo. Além disso, poderia intervir de forma ainda mais indireta, através da eleição de governantes e parlamentares nacionais, que posteriormente vão tomar decisões a nível regional que não foram necessariamente debatidas e definidas em eleições nacionais prévias.

Com tudo isso, quer o sistema mercosulino seja intergovernamental, supranacional ou uma manifestação de hibridismo entre os dois (e quer se utilize noções de “déficit democrático” ou não), urge ampliar sua permeabilidade – por meio da representação e da participação – aos que seriam potencialmente os principais interessados: os cidadãos argentinos, brasileiros, paraguaios e uruguaios (e futuramente venezuelanos?), que poderão eventualmente ser a base para a construção de uma nova identidade mercosulina não excludente em relação às demais. Ao que parece, nesse sentido nota-se até aqui uma “insuficiência das iniciativas institucionais da integração vis a vis a dinâmica e a amplitude das redes e organizações ativas na região (...). Cabe, portanto, frisar, a persistência de um padrão tradicional burocrático de gestão no conjunto da institucionalidade [do bloco]” (Sarti, 2011, p. 184).

A integração não constitui um valor em si, cabendo perguntar então qual integração interessa, e a que atores. Ela deverá ser defendida apenas se significar melhorias sociais para amplos setores das sociedades em tela, no seio de novos espaços supranacionais livres e democratizados¹⁶. Além disso, numa região

¹⁶ Obviamente não comparto aqui do pessimismo de Dahl (2001), que considera por sua parte um otimismo excessivo esperar que as exigências que ele considera essenciais a um sistema democrático “poliárquico” possam ser expandidas ao nível supranacional: instituições que proporcionassem participação, influência e controle; uma opinião pública interessada e informada; discussões públicas sustentadas pelas elites políticas

periférica como a América Latina, a integração passa também pela tentativa da região em sair desse lugar no mundo (Sarti, 2011). Nesse sentido, o caminho ainda é longo para que iniciativas como as de constituição do Parlasul e realização de CSM constituam o embrião da “construção de espaços sociais de desmercantilização e extensão de direitos civis, políticos e sociais” (Falero, 2006, p. 312), no sentido de uma integração alternativa e multidimensional. Se um organismo como o Mercosul possui a maleabilidade necessária para isso ou não, trata-se de um tema em aberto.

e comunicacionais; competição política em busca dos postos eletivos; controle sobre burocracias internacionais; equacionamento da representação entre os Estados maiores e mais poderosos e os menores e mais fracos; uma cultura política para sustentar a nova estrutura institucional, bem como uma identidade comum. A lista é exaustiva, e a enumeração das dificuldades em si mesma é o único argumento de Dahl para justificar a inviabilidade da democratização supranacional (o que constitui evidentemente um recurso retórico, não sustentado empiricamente).

Referências

- ÁLVAREZ, María Victoria (2008). “El Parlamento del Mercosur: ¿hacia un proceso de integración más democrático?” *Temas y Debates*, n. 16.
- CERA, Silvana Insignares (2009). “Las elecciones directas en el Parlamento Andino. Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”. *Revista de Derecho*, n. 32.
- COSTA LIMA, Marcos (2011). “Democratizar para integrar: os impasses e as possibilidades de participação social no Mercosul”. In: Cerqueira Filho, Gisálio (org.). *Sulamérica – comunidade imaginada – emancipação e integração*. Niterói: Editora da UFF.
- COUTINHO, George Gomes (2009). “O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política no Cone Sul”. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 3.
- DAHL, Robert (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da UnB.
- DRI, Clarissa Franzoi (2009). “Funcionalidade parlamentar nas experiências europeia e andina: quais perspectivas para o Mercosul?” *Novos Estudos Jurídicos*, v. 14, n. 1.
- FALERO, Alfredo (2006). “Diez tesis equivocadas sobre la integración regional en América Latina. Elementos desde las Ciencias Sociales para una perspectiva alternativa”. In: Vários autores, *Pensar a contracorrente II*. Havana: Instituto Cubano del Libro.
- KATZ, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.
- MALAMUD, Andrés, SOUSA, Luís de (2007). “Regional parliaments in Europe and Latin America: between empowerment and irrelevance”. In: Hoffmann, Andrea Ribeiro, Van der Vleuten, Anna (eds.). *Closing or Widening the gap? Legitimacy and democracy in regional international organizations*. Aldershot: Ashgate.
- MEDEIROS, Marcelo et. al. (2010). “A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37.
- PAIKIN, Damián (2006). “Legitimidad, soberanía y democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del Mercosur”. *XIV Jornadas de Jóvenes Investigadores de la AUGM*, Buenos Aires.
- PEREIRA DA SILVA, Fabricio (2010). “Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível?” *Oikos*, v. 9, n. 2.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo (2003). “Para ampliar o cânone democrático”. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia*. Porto: Afrontamento.
- SARTI, Ingrid (2011). “A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana”. In: Cerqueira Filho, Gisálio (org.). *Sulamérica – comunidade imaginada – emancipação e integração*. Niterói: Editora da UFF.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, COUTINHO, Marcelo (2006). “Integração moderna”. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 1.

VÁZQUEZ, Mariana (2007). “Los escenarios de participación social en el Mercosur”. *I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, 50 Años de FLACSO*, Quito.

Recebido em 08/10/2011

Aprovado em 18/10/2011