UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Instituto de Filosofia, Sociologia e Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Dissertação

Democratizando a Integração? Democracia e Representação Política no MERCOSUL (1985 – 2013).

Rafael Cesar Ilha Pinto

Pelotas, 2014.

Rafael Cesar Ilha Pinto

Democratizando a Integração? A democracia e a representação política no MERCOSUL (1985 – 2013).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Maria de Aragão Ballestrin

Pelotas, 2014

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

P659d Pinto, Rafael Cesar Ilha

Democratizando a integração? : a democracia e a representação política no Mercosul (1985 - 2013) / Rafael Cesar Ilha Pinto ; Luciana Maria de Aragão Ballestrin, orientadora. — Pelotas, 2014.

192 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2014.

1. Mercosul. 2. Democracia. 3. Regionalismo. 4. Representação política. 5. Integração. I. Ballestrin, Luciana Maria de Aragão, orient. II. Título.

CDD : 324.1

Elaborada por Simone Godinho Maisonave CRB: 10/1733

Rafael Cesar Ilha Pinto

Democratizando a Integração? A democracia e a representação política no MERCOSUL (1985 – 2013).

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de mestre em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 09 de maio de 2014.

Banca examinadora:

Professora Doutora Luciana Maria de Aragão Balletrin (orientadora)
Professora Doutora Maria Izabel Mallmann
Professora Doutora Rosangela Marione Schulz
Professora Doutora Bianca de Freitas Linhares

Agradecimentos

Esta pesquisa não poderia ter se concretizado sem o apoio e a confiança depositada em seu projeto pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. Agradeço aqui a instituição e, em especial ao corpo docente do programa, através de seus coordenadores Prof. Dr. Daniel de Mendonça e Profa. Dra. Rosângela Schulz.

Meu agradecimento especial aos colegas de mestrado pela amizade, companheirismo e simpatia que sempre marcaram a relação para comigo. Os momentos que vivemos juntos, tanto no ambiente de sala de aula, quanto em eventos e encontros informais, foram fundamentais para o meu processo pessoal de desenvolvimento acadêmico, assim como, para o meu bem estar emocional e intelectual.

Minha homenagem a minha jovem e admirável orientadora Profa. Dra. Luciana Maria de Aragão Ballestrin pela sua perspicácia intelectual, sua permanente e incansável disponibilidade para com a orientação desta pesquisa e, mais do que isso, pela confiança que sempre manteve no sucesso deste empreendimento.

Meu agradecimento carinhoso aos meus pais Juvenal Tadeu Del Valle Pinto e Tânia Regina dos Anjos Ilha, pessoas mais do que especiais, com quem sempre pude contar e que estiveram ao meu lado garantindo e dando o suporte de todas as formas que precisei. Além de meus pais, são a minha mais constante inspiração, referência e incentivo que sempre me motivou a ir mais longe, mesmo nas mais difíceis adversidades.

Meu amor e agradecimento à Martha Zancan Godoy, minha amiga e companheira, pessoa com a qual compartilho não só momentos da vida, mas objetivos, sonhos e projetos para a vida. Sou, com certeza, um homem melhor ao teu lado e assim serei sempre quando contigo.

- Quiero decirles estito – había dicho -. Nuestro enemigo principal no es el imperialismo, ni la burguesía, ni la burocracia. Nuestro enemigo principal es el miedo, y lo llevamos adentro.

- Porque, digo yo: ¿existen los dientes, si no se juntan en la boca? ¿Existen los dedos, si no se juntan en la mano?

- Juntarnos: y no sólo para defender el precio de nuestros productos, sino también, y sobre todo, para defender el valor de nuestros derechos. Bien juntos están, aunque de vez en cuando simulen riñas y disputas, los pocos países ricos que ejercen la arrogancia sobre todos los demás. Su riqueza come pobreza, y su arrogancia come miedo....

- Miedo de vivir, miedo de decir, miedo de ser. Esta región nuestra forma parte de una América Latina organizada para el divorcio de sus partes, para el odio mutuo y la mutua ignorancia. Pero sólo siendo juntos seremos capaces de descubrir lo que podemos ser, contra una tradición que nos ha amaestrado para el miedo y la resignación y la soledad y que cada día nos enseña a desquerernos, a escupir al espejo, a copiar en lugar de crear.

Trecho do discurso proferido pelo escritor Eduardo Galeano ao ser declarado o primeiro Cidadão Ilustre do MERCOSUL, em reconhecimento à sua contribuição "à cultura, à identidade latino-americana e à integração regional".

Carta Maior - 03 de julho de 2008.

Resumo

PINTO, Rafael C. I. **Democratizando a Integração? A democracia e a representação política no MERCOSUL.** 2014. 192f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

O trabalho aqui apresentado e desenvolvido é consequência de uma pesquisa em nível de mestrado acadêmico na área de Ciência Política, concentrada no estudo dos processos democráticos e, especificamente, na democratização da integração do Mercado Comum do Sul. Nesse sentido buscou-se identificar, através do método histórico-descritivo, o processo de integração regional entre os países do Conesul contextualizando-o no Sistema Internacional mediante as transformações e contradições produzidas pela Globalização. Objetivamente, buscou-se encontrar e caracterizar a elevação da democracia e da representação política como valor e prática relevante para a condução e desenvolvimento do processo de regionalização econômica. Aferiu-se assim que, o MERCOSUL se constituiu absorvendo e adaptando diversas experiências e modelos já estabelecidos que, embora tradicionalmente tenham na centralidade política dos executivos nacionais a sua primeira via de aproximação e coordenação admitem, com o decorrer do desenvolvimento dos processos, a assunção de elementos representativos e democratizantes como mecanismos de legitimidade política e social. Contudo, para haver esse incremento democrático, é necessária uma consonância nos termos, funcionalidade e finalidade da democracia entre a sociedade política e a sociedade civil nos âmbitos nacionais e transnacionais. O desenvolvimento democrático específico do MERCOSUL foi ao longo dos anos marcado por avanços e retrocessos condicionados pelas circunstâncias geopolíticas inerentes à perspectiva dos atores envolvidos quanto ao projeto em si, assim como, pelas circunstancias históricas mais gerais das relações e projetos hegemônicos internacionais e intra-bloco. Desta forma, foi na segunda década de existência que o MERCOSUL projetou o processo de democratização ao projeto de integração, tanto através de normas e protocolos que estabeleceram maior autonomia e potencial político ao Bloco, como pelo reforço à instrumentalização do processo através dos organismos representativos constituídos em sua estrutura institucional. Assim, embora o MERCOSUL seja um processo de regionalização ainda fortemente centralizado nas decisões dos executivos nacionais, o incremento democrático e as mudanças instituídas na última década têm conseguido - através de perspectivas de ação diferentes – elevar ao debate interno, destacar e originar pautas e questões políticas e sociais mais amplas e plurais.

Palavras-chave: MERCOSUL, regionalismo, integração, democracia, representação política.

Abstract

PINTO, Rafael C. I. **Democratizing Integration? Democracy and political representation within MERCOSUR** 2014. 192f. Dissertation (Master Degree em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

The work presented here and developed is the result of a research -level academic master's degree in Political Science, concentrating on the study of democracy and, specifically, in the democratization of integration of the Common Market of the South Accordingly we sought to identify, through the historical - dialectical method, the process of emergence of the integration project of the Southern Cone in the more general context of relations in the international system of states and transformations and contradictions produced by ascending recent Globalization. Objectively, find and characterize the rise of democracy and political representation as value and relevant to the conduct and development of the regionalization process practice, using for this purpose, indirect documentary analysis of the content of the standards and guidelines issued by the body along these sense. He measured up so that MERCOSUR was formed absorbing and adapting diverse experiences and existing models that although traditionally have the political centrality of national his first avenue of approach and coordination executives admit, over the development of the processes, the assumption representative and democratizing elements as mechanisms of social and political legitimacy. But a line under, functionality and purpose of democracy between political society and social organizations and representatives to have this democratic increment is required. The specific democratic development of MERCOSUR over the years was marked by advances and setbacks conditioned by geopolitical circumstances inherent to the perspective of the actors involved as the project itself, as well as the wider historical circumstances of international relations and hegemonic projects and sub-regional. Thus, it was only in its second decade of existence that MERCOSUR has significantly expanded the democratization process of the integration project, both through established standards and protocols that greater autonomy and political potential to block, to reinforce the exploitation of the process through representative organizations set up in its institutional structure. Thus, although MERCOSUR is a process of regionalization still heavily centralized decisions of the national executive, democratic development and the changes instituted in the last decade has achieved - through different perspectives of action - raising the internal debate, highlight and give guidelines and issues broader and more pluralistic political and social.

Keywords : MERCOSUR, regionalism, integration, democracy, political representation

Lista de Figuras

Figura 1 Gráfico Recomendações do FCES.....121

Figura 2 Gráfico Atos aprovados pelo PARLASUL entre 2007 e 2013.....148

Lista de Tabelas

Tabela 1 Decisões fundamentais do MERCOSUL até 1995.....80

Tabela 2 Principais órgãos da estrutura organizativa do MERCOSUL.....84

Tabela 3 Encontros que fortaleceram a coordenação política do MERCOSUL.....94

Tabela 4 Representação Setor/País.....117

Tabela 5 Recomendações aprovadas pelo Plenário do Foro Consultivo Econômico e Social.....119

Tabela 6 Projetos de Norma.....149

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABACC	Associação Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALALC	Associação Latino Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BRICS	Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CECA	Comunidade Econômica do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CELAC	Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
EAEC	Comunidade Econômica Euroasiática
EU	União Europeia
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GMC	Grupo do Mercado Comum
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil
SAM	Secretaria Administrativa do MERCOSUL
TEC	Tarifa Externa Comum
TLC	Tratado de Livre Comércio
UNASUL	União das Nações Latino Americanas

Sumário

1. Introdução.....13

2. Globalização e Regionalização: os incentivos à Integração.....22

2.1 A Integração no contexto histórico da Globalização: Multilateralismo e Regionalismo.....22

2.2 As Etapas e Teorias da Integração.....33

2.3 A Democracia para além do Estado e o exercício da representação política transnacional.....45

3. Mercado Comum do Sul: gênese, ciclos geopolíticos, a institucionalização da representação política e a Cláusula Democrática.....61

3.1 O legado por unidade política e o desenvolvimento do moderno projeto regionalista mercosulino.....67

3.2 A institucionalização organizativa dos fóruns decisórios do MERCOSUL e a criação dos espaços de representação política.....81

3.3 Os Reflexos do ciclo comercialista neoliberal, o estremecimento da ordem econômico-social e a democracia como segurança recíproca.....89

4. O processo em desenvolvimento de democratização, representação e ampliação do MERCOSUL no século XXI.....98

4.1 Principais Protocolos ratificados e em trâmite nos anos 2000.....105

4.2 O Foro Consultivo Econômico e Social.....112

4.3 O Parlamento do MERCOSUL.....125

4.4 O PARLASUL do Tratado de Assunção ao Protocolo Constitutivo: o desenvolvimento e uma mudança de paradigma.....126

4.5 O processo de instalação do PARLASUL: representantes parlamentares, funcionários envolvidos e um processo etapista de instituir a proporcionalidade.....132

4.6 O Parlamento do MERCOSUL em atividade: constituição, estrutura interna e tipos de pronunciamento.....138

4.7 PARLASUL: incentivo governamental, representação proporcional, produção de Atos e conquista de espaço.....142

5. Considerações Finais.....153

Referências.....161

Anexos.....173

1. Introdução

O trabalho aqui desenvolvido e apresentado é resultado de um questionamento teórico mais geral sobre a permeabilidade da democracia e da representação política nos processos de regionalização entre Estados Nacionais. Concretamente, tem-se como objeto de pesquisa o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e indaga-se sobre o mesmo: os elementos de representação política existentes no projeto podem funcionar como forças democratizantes? Mais do que isso, a democracia é um valor e uma prática política relevante para este processo?

Como objetivo deste trabalho, pretende-se analisar diacrônica e criticamente o processo de constituição do MERCOSUL, desde sua idealização e elaboração a partir do fim das ditaduras e reaproximação entre Brasil e Argentina em 1985 e, posteriormente, seu processo interno de democratização, passando por suas transformações e reconfigurações até o presente desenvolvimento. Para tanto, considerou-se o papel e a influência da representação política exercida pelos principais organismos representativos e a normatividade presente em seus principais protocolos - com deferência fundamental às Cláusulas Democráticas - avaliando assim: suas circunstâncias, características e algumas de suas consequências para o projeto de regionalização. Especificamente, objetivou-se, identificar no plano das ideias e das teorias do campo das Ciências Sociais e Humanas e, principalmente, na área de Ciência Política os termos e conceitos mais apropriados para tratar cientificamente da proposta de análise empírica. Procurou-se, então, identificar no tempo e espaço delimitado os objetos específicos de investigação, posteriormente recolhendo e analisando os dados apreendidos na pesquisa, procurando no

processo a convergência e a relação adequada, possível e necessária entre o marco teórico conceitual e a realidade factual plasmada no conteúdo documental analisado.

Acreditava-se, como hipótese precedente de pesquisa, que o processo crescente de inter-relações entre sociedades e mercados, ao ultrapassar as fronteiras nacionais, colocava em xeque a capacidade territorialmente circunscrita do Estado-Nação Moderno de regular e normatizar os fluxos de capital produtivo, financeiro e as migrações populacionais. Nesse sentido, os processos de integração pareceriam ser uma resposta estatal à conjuntura. Contudo, quando se trata de integração e política internacional de Estados, o debate e a controvérsia com relação à soberania autônoma dos países, em contraponto aos pleitos por respostas que demandam ações supranacionais, apresentam-se de maneira mais objetiva e polêmica. Isto é fato porque em grande medida todo processo de coordenação política para tratar de temas abrangentes e globalmente impactantes exige alguma flexibilidade quanto à autonomia política e a soberania dos países[1]. Os projetos de Integração regional são conduzidos ao logo do tempo de diversas formas e com diversos formatos, mas surgem fundamentalmente para serem um espaço de fortalecimento das economias nacionais frente às relações mais gerais do multilateralismo e, mais recentemente, à globalização hegemônica com perfil econômico neoliberal.

Nesse contexto, os processos de integração regional são geralmente - ou pelo menos em princípio - espaços eminentemente conformados e centralizados por atores e decisões estatais que se coadunam em fóruns de chefes de Estado e respectivas chancelarias. A regionalização do MERCOSUL não se difere na sua condução, contudo, crê-se como hipótese central desta pesquisa que a criação de fóruns de representação política na estrutura do MERCOSUL e a deferência normativa protocolar à democracia, mais do que meramente figurativos ou acessórios, podem ter o potencial de induzir a ascensão de questões sociais e políticas dentro do Bloco, produzindo pautas e demandas com forte conteúdo democratizante. Nesse sentido, entendendo por um lado, a intencionalidade circunstancial, mas também teleológica, das principais normas subscritas e, por outro, a importância do processo de institucionalização de mecanismos

[1] Entendida nos termos clássicos de Bodin e Hobbes. Autores ‘contratualistas’ que definiram a soberania em termos precedentes ao advento do Estado-Nação Moderno.

representativos, é possível asseverar que a democracia pode ser um valor e uma prática política realmente relevante e de legitimidade para o processo de integração.

Propõe-se neste trabalho uma análise do objeto de estudo a partir de uma abordagem metodológica que leve em consideração as contradições internas institucionais do projeto de integração regional e destas para com as perspectivas em conjunto comparadas de cada um dos Estados-Parte. Aplicou-se procedimentalmente uma análise tendo em vista o processo histórico e institucional, com acento preponderante nas contribuições conceituais e autores signatários das teorias da regionalização, globalização, sistema internacional, representação política, sociedade civil e sistema-mundo moderno colonial. As técnicas de pesquisa empregadas foram: a investigação documental indireta de informações públicas, presentes fundamentalmente nos sítios eletrônicos do MERCOSUL, Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) e Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)[2] e a análise do conteúdo que emana das mesmas; a observação direta dos ambientes dos fóruns representativos, efetuada em duas oportunidades, nos dias 15 e 16 de novembro de 2012 e nos dias 02 e 03 de outubro de 2013 na sede do MERCOSUL em Montevidéu; e entrevistas com assessores de comunicação e funcionários profissionalizados e de carreira dos organismos[3].

O MERCOSUL representa no mundo um bloco econômico e político fundamental para as relações internacionais da América do Sul. Compreende os seguintes países: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela, abrangem, portanto, uma extensão territorial com 17.320.270 Km², uma população com cerca de 365.555.352 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) de 3.994.104 trilhões de dólares, o quarto maior do mundo (FMI - 2010). Situa-se em uma região de paz, não envolvida em conflitos militares e bélicos realmente expressivos há algumas décadas. Conquistou nos últimos anos razoável estabilidade democrática interna nos países membros, conta com organismos

[2] Embora secundariamente tenha se feito pesquisas em documentos públicos nos sítios eletrônicos dos parlamentos argentino, brasileiro, paraguaio e uruguaio Em organismos dos executivos nacionais, como ministérios da fazenda, comércio exterior, desenvolvimento, relações exteriores e bancos centrais (ver referências). Assim como, das informações, pronunciamentos e documentos elaborados pelas organizações sociais identificadas na Tabela 4.

[3] Entrevista aberta realizada com o Secretário de Comunicação e Relações Institucionais do PARLASUL Rafael Reis. Buscou-se também um contato com a assessoria do FCES, contudo, uma sede e secretaria permanente para o organismo ainda – em fins de 2013 – estão em processo de instalação em Montevidéu.

representativos de suas sociedades e tem entre as suas diretrizes as Cláusulas de respeito e preservação da democracia. Socialmente a pesquisa é interessante pela necessidade de se analisar criticamente o déficit democrático do processo de regionalização via MERCOSUL e a relevância real dos mecanismos e organismos criados para este fim dentro da estrutura institucional do Bloco. A pesquisa é academicamente interessante e original no domínio da Ciência Política por tratar da representação política em uma esfera que extrapola o Estado Nacional e o poder estatal *per se*, procurando mensurar o poder teoricamente em outras nuances, cada vez mais presente em um mundo crescentemente revolucionado pela globalização contemporânea.

A estrutura da dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo foi realizada uma revisão das principais contribuições teórico-conceituais sobre os processos de regionalização e multilateralismo no contexto da globalização. Nesse sentido, a pesquisa se vale dos estudos que avaliam o processo de globalização como um projeto de desenvolvimento histórico de longa duração encadeado por um tipo de constituição civilizacional imanente a este: o projeto Moderno capitalista constituído sobre a política de Estados Nacionais, bem como, a globalização como um fenômeno que na contemporaneidade e, mais especificamente a partir dos anos 1970-1980, assume traços renovados que reestruturam econômica, social e culturalmente as sociedades nacionais e, por fim a própria política de Estados na qual até então está assentado o projeto Moderno (WALLERSTEIN, 2002).

O comércio internacional e as relações internacionais de maneira geral, longe de serem um traço exclusivo da globalização, ou mesmo da Modernidade, encontram nesse período as condições mais apropriadas para se desenvolverem de maneira mais efetiva e se estenderem a todas as partes do mundo. Em grande medida a política de Estados fomentou tanto crises internacionais e inter-imperiais, quanto a posterior juridicização necessária do sistema internacional, dando ao comércio as condições propícias para o seu desenvolvimento de maneira mais acelerada. É nesse sentido que a partir do pós II Guerra, no esteio e dentro das premissas estabelecidas pelo Sistema de Breton Woods[4], procurou-se regular o

[4] Acordo ocorrido em 1944 que normatizou as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo.

comércio internacional através do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT na sigla em inglês. O acordo que buscava ser uma ferramenta de desenvolvimento a partir do livre comércio estabelece por sua vez tanto as premissas que deram origem ao multilateralismo universalizante, quanto ao regionalismo limitado a apenas um grupo de Estados engajados em um projeto de integração restrito (BHAGWATI, 1992; 1993).

O multilateralismo e em especial o regionalismo, passaram ao longo dos anos por grandes transformações e reconfigurações. Muito embora haja diferentes versões e mecanismos de constituir estes processos, majoritariamente eles têm no elemento comercial a sua via de aproximação primeira. O regionalismo em especial conta com um modelo historicamente constituído, que se sucedeu por etapas e tornou-se um padrão aplicado as mais diferentes regiões e países do mundo, de maneira às vezes automática, às vezes mediada pela realidade local, às vezes inviabilizado circunstancialmente pelo próprio mimetismo arbitrário.

Contudo, os processos práticos e reais de integração regional, levados a cabo em diferentes regiões do planeta, ensejaram um conjunto de teorias explicativas e, muitas vezes, prescritivas de como melhor compreender os projetos em seus diferentes momentos, assim como as mais apropriadas vias de desenvolvimento. São as mais relevantes dentre estas propostas teóricas aquelas advindas do campo de análise das Ciências Sociais e Humanas, e dentre estas, fundamentalmente aquelas provenientes das Relações Internacionais, da Economia e da Ciência Política. Todavia, mesmo essas diferentes abordagens, mais bem situadas no debate a respeito dos processos de integração regional, têm suas contingências, limites e deficiências próprias para definir de maneira completa a complexidade que envolve a relação interestatal e transnacional referente à democratização do sistema internacional e o exercício da representação política nesta esfera.

No que concerne ao objeto específico desta pesquisa, ou seja, a democratização do MERCOSUL, é necessário fazer uma reflexão mais profunda sobre a própria constituição atual do sistema internacional e da política de Estados. Procura-se, portanto, destacar as avaliações, críticas e julgamentos que são feitos sobre a atual conjuntura de possível crise do Estado-Nação Moderno, assim como as prescrições sobre as possibilidades de institucionalização do espaço transnacional a partir de diferentes perspectivas e atores políticos. Neste sentido, se

faz também necessário um questionamento quanto às características da ação política e de seus atores neste novo contexto de atuação, a maneira como é constituída a legitimidade da representação política exercida no ambiente transnacional e às convergências e contradições entre diferentes tipos de representação.

No segundo capítulo procurou-se fazer uma reconstituição histórica da gênese do projeto mercosulino, as transformações pelas quais passou desde sua idealização nos anos 1980 até a firma do Tratado de Assunção. Posteriormente foi analisada a institucionalização organizativa e jurídica do Bloco e, por consequência, suas instâncias decisórias e representativas instaladas nos anos 1990. Por conseguinte, buscou-se descrever e analisar a crise e refluxo do projeto integracionista no limiar do novo milênio.

Com relação ao processo histórico de constituição da integração na América do Sul e/ou América Latina, em primeiro lugar se faz uma diferenciação categórica entre dois conceitos/fases aqui defendidas pelo autor: o integracionismo histórico, período de forte apelo político e anticolonial, desenvolvido particularmente na América hispânica e que ainda mantém reminiscências nos dias atuais e; o moderno regionalismo, que se processou a partir de 1950, como reflexo dos acordos de regulação comercial de Breton Woods, da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, consequentemente, das prescrições desta última para o desenvolvimento na América Latina.

Há também no moderno regionalismo diferenças substanciais quanto à sua configuração e reconfiguração com o passar dos anos e das diversas experiências implementadas. Contudo, acredita-se aqui também, que é decorrência dos efeitos mais gerais da economia política internacional. A mudança qualitativa que se observa nos processos de integração regional que são gestados a partir dos anos 1950 para o início dos anos 1980 é efeito de uma mudança mais ampla no sistema internacional: a derrocada do Estado keynesiano e a ascensão do neoliberalismo[5],

[5] Gestado principalmente pela Grã-Bretanha e EUA nas administrações de Thatcher e Reagan que procuram aplicar para o contexto nacional, mas também para as relações internacionais, as doutrinas emanadas da escola austríaca de economia. Prescrições que fomentam uma menor presença do Estado na regulação da economia e uma maior autonomia aos agentes do mercado e à iniciativa privada.

tendo por consequência um tipo de globalização que assume tais feições contemporâneas.

Nesse contexto o MERCOSUL é fundado oficialmente, assumindo características contraditórias que guardam relação exatamente com o período transicional do sistema internacional em que se encontra a sua contratualização. Constitui-se com elementos fundacionais que se originam tanto no histórico latino-americano regionalista e europeu, quanto também a partir do ideário neoliberal então em ascensão. Seu posterior desenvolvimento e institucionalização na década de 1990 demonstram a transição e consolidação da perspectiva neoliberal de coordenação econômica e política do Bloco. A institucionalização dos órgãos decisórios e representativos corresponde a um perfil de gestão do processo de regionalização marcado exatamente pelas características geopolíticas daquela circunstância histórica. Nesse sentido, defende-se aqui uma análise categorizada por ciclos de desenvolvimento geopolítico do projeto regionalista mercosulino, que correspondem em certa medida ao histórico de projetos políticos em disputa nas democracias pluralistas latino-americanas (DAGNINO, et al, 2006).

Com o esgotamento do ciclo neoliberal no final da década 1990, muitos problemas sociais advieram das opções macroeconômicas feitas até ali pelos Estados Nacionais. Nesse período o MERCOSUL tomou um conjunto de medidas de maneira a reforçar politicamente o Bloco em fóruns internacionais, além de, através da solidariedade e identidade recíproca, procurar garantir aos países da região a estabilidade das instituições e da democracia através da subscrição da Cláusula Democrática. Entretanto, a saída para os problemas econômicos e sociais que estavam sendo sentidos pelas populações, acabou por encontrar através das instituições democráticas, e não contra elas, a maneira pela qual superar as deficiências internas aos países, o que acabou por se refletir no próprio MERCOSUL em um novo entendimento sobre o seu papel e suas possibilidades.

Por fim, o terceiro capítulo procurou identificar essa mudança de paradigma para um terceiro ciclo de desenvolvimento que se amplia gradualmente nos países e que repercute na direção e funcionamento do Bloco. Essa mudança ocorre sucessivamente através dos mecanismos eleitorais e das instituições democráticas nacionais, o que, contudo, não representa uma uniformidade, mas sim uma correlação de forças políticas que partilham de uma perspectiva geopolítica comum

aproximada. Essa perspectiva pode ser mais bem definida por uma condução com maior acento na coordenação política estatal e na '*opção pelo sul'* e, em especial pelo MERCOSUL, imprimidas na agenda da política externa dos países do Bloco.

Nesse sentido, os chefes de Estado do Bloco recém eleitos no início e meados dos anos 2000, renovam a agenda comercial com interesse recíproco e buscando certa complementariedade, além de estimular uma revisão do papel da política estatal e da representação política e social para condução do processo de integração. Assim, neste período é assinado um conjunto de Protocolos que visava: dar maior autonomia arbitral ao Bloco; constituir uma ferramenta com capacidade soberana de investimento em infraestrutura para o MERCOSUL - com principal atenção para com os países de menor economia; ampliar sua potencialidade geoestratégica com a adesão pela primeira vez na história do MERCOSUL de novos membros efetivos; instrumentalizar o resguardo à democracia com novos dispositivos punitivos inseridos à Cláusula Democrática.

Contudo, é também nos anos 2000 e, principalmente com o incentivo dos executivos nacionais de Brasil e Argentina, que se estabeleceu a criação do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) e a reformulação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). A representação política das sociedades nacionais, embora já previstas no Tratado de Assunção e institucionalizadas pelo Protocolo de Ouro Preto e tendo já desenvolvido alguma relevância para o projeto de integração, é somente na segunda década do projeto que há uma convalidação destas por parte dos órgãos superiores e decisórios do Bloco.

Os dois organismos, embora careçam de poder vinculativo às decisões referentes à condução do Bloco, tem o potencial de representar segmentos relevantes das sociedades nacionais, assim como, o de instituir a presença plural do poder parlamentar. Essas capacidades têm uma forte predisposição de trazer ao processo de integração elementos que possam mitigar o reconhecido déficit democrático do MERCOSUL (DRUMOND, 2005; DRI, 2012; CAETANO, 2007; MEDEIROS, 2012). Contudo, é preciso analisar quais suas características e sua legitimidade representativa? Em que sentido esses organismos tem se pronunciado? Quais as suas principais pautas e debates mais recorrentes? De que maneira buscam angariar reconhecimento e relevância para as suas atividades? E, de uma

forma geral, qual a sua relevância para a real descentralização e democratização política do Bloco?

2. Globalização e Regionalização: os incentivos à Integração

2.1. A Integração no contexto histórico da Globalização: Multilateralismo e Regionalismo

Há uma crescente constatação por parte da literatura recente especializada de que os princípios de autonomia e soberania que resguardavam a Paz de Westfália[6] vêm ruindo. O Moderno Estado autônomo e independente, com ordem constitucional e legislação própria, circunscrita a um território delimitado e com o direito legítimo do uso da coerção e da força em sua jurisdição, vem mostrando seus limites e sinais de desgaste. Essa política de Estados que, com o decorrer dos séculos, estipulou para o plano das relações internacionais a mesma lógica relacional do liberalismo político entre indivíduos concidadãos de um mesmo Estado, tem demonstrado dificuldades de se adaptar aos novos fenômenos cosmopolitas da globalização contemporânea.

Estes fenômenos têm sido analisados a partir do potencial dinamizador da chamada "sociedade em rede" (CASTELLS, 2007) ou "sociedade da Informação" (BELL, 1977), que interconectam sociedades inteiras através de tecnologias informacionais inovadoras e aparatos de tráfego e transporte cada vez mais ágeis. Mecanismos transformadores, que socializam de maneira cada vez mais instantânea relações, acontecimentos e eventos mundiais. É possível constatar os crescentes intercâmbios comerciais e financeiros e suas consequentes externalidades

[6] Aqui se faz alusão aos Tratados assinados em 24 de outubro de 1648 que selaram a Paz de Westfália e que deram origem ao moderno sistema de Estados Nacionais.

ambientais, sociais e econômicas, que ultrapassam as fronteiras territoriais e legais do Estado-Nação e que são sentidas de maneira menos, ou tanto mais em todo o globo.

Diversas organizações da sociedade civil ao redor do mundo vêm fazendo reivindicações e assumindo pautas relacionadas ao meio ambiente, direitos humanos, economia sustentável, etc. Demandas que acrescentam a necessidade de uma revisão ainda mais específica do papel do Estado, e mesmo, um entendimento e conceituação mais acurada do papel e desempenho destas organizações sociais. Assim como, das próprias sociedades nacionais nas suas relações com regimes internacionais, intergovernamentais e organismos supranacionais.

Estes desafios postos ao consolidado Estado Moderno e à tradicional conformação estatal internacional, em grande medida têm ganhado há algum tempo a atenção dos executivos nacionais e de suas respectivas chancelarias. Neste sentido, muitos Estados têm encontrado através das iniciativas de integração econômica e política - dentre outras iniciativas de governança global - por vias de aproximação regional e/ou multilateral, meios pelos quais reforçar suas capacidades de superar problemas e limitações que, de maneira individual, seriam muito mais complexos, custosos e difíceis de resolver (SADER; SANTOS, 2009).

Os fenômenos mais recentes da globalização não podem nos fazer crer que a cooperação, as relações internacionais e a própria globalização devem ser entendidos como algo absolutamente original. O fenômeno analisado e conhecido como Globalização - na sua denominação saxônica - ou Mundialização - em sua versão francófona - não é exatamente uma novidade do final do século XX e do início do novo milênio (SANTOS, 2003).

Immanuel Wallesrtein (2002)[7], estabelece originariamente o fenômeno com o advento do colonialismo e, por conseguinte, com o projeto civilizatório da Modernidade. Segundo o autor, com as grandes navegações que tiveram início no século XV e com a acumulação de riquezas na Europa provenientes das colônias, o velho continente construiu as condições objetivas, materiais e produtivas necessárias para a unificação mundial através do comércio e do exercício da sua liderança. Esse processo uno e inovador – constituído, claro, sobre o holocausto das

[7] Subsidiado pelo método historiográfico de Fernand Braudel.

populações nativas - foi a raiz da acumulação primitiva que deu origem ao sistema capitalista e ao que ele chama de Sistema Mundo.

Esse sistema foi ao longo dos anos hegemonizado por diversas nações, segundo o autor, cronologicamente: países ibéricos, Países Baixos, Reino Unido e por fim até os dias atuais pelos Estados Unidos da América (Ibid.) Embora tenha havido ao longo dos séculos uma sucessão no controle hegemônico econômico-político-militar das relações internacionais, as potências ocidentais que o mantinham contrabalançavam e coadunavam os seus interesses em comum. Entretanto, isso em detrimento e às expensas dos países periféricos que, em geral, através de suas elites políticas locais, optavam por manter uma relação prioritária com as potências hegemônicas do que entre si.

O processo de Globalização carrega consigo um forte componente de constituição das civilizações ao redor do mundo, das aproximações de interesses, afastamentos conflitivos, domínios forçados e subalternidades ora consentidas, ora rechaçadas. Nesse sentido, é importante salientar, que há no advento de descoberta, colonização e constituição das Américas - exercida por diferentes atores - uma relação histórica de diferenciação e complementariedade que fazem dela um elemento fundante do moderno sistema mundial.

Segundo Immanuel Wallerstein e Aníbal Quijano (1992), a americanidade trouxe ao plano das relações internacionais globais novidades e características que marcaram de maneira indelével a história da humanidade. Elementos como a colonialidade, a etnicidade, o racismo e a América como promotora de “novidades por si só” (Ibid., pag. 46), consolidaram um modelo civilizacional que serviu de parâmetro. Primeiro aplicado pelas potências europeias coloniais ao redor do globo, e posteriormente, pelos Estados Unidos da América como potência hegemônica mundial do século XX.

Entretanto, para os autores, o projeto inspirado na americanidade tem perdido o apelo de outrora e necessita de um amadurecimento e/ou reoriginalização. No caso específico do continente e unidade americana, eles apontam a necessidade de uma “americanização das Américas” como projeto civilizacional que, para os autores, significa unir a utopia estadunidense de igualdade social e liberdade individual, de uma sociedade que controla e regula o Estado, com a utopia latino-americana e indígena de reciprocidade, solidariedade social e democracia direta.

Assim como a específica utopia que se constituiu como signo fundante do continente americano: a imigração de povos e culturas às Américas e sua gradual integração em único marco de poder.

Refletindo e problematizando sobre a questão civilizatória, Robert Cox (2000) acredita que “uma civilização” não faz parte do perfil identitário imediato dos indivíduos. Para ele a manifestação cotidiana da civilização não é um sentimento de pertença, é sim, no senso comum, uma ideia compartilhada da realidade. Aquilo que é adequado, um guia normativo para a ação, um senso diferente em tempo e espaço e moldado por coletivos de um povo como respostas práticas para suas condições materiais de existência. Para Cox, o desenvolvimento e mudança nas civilizações hoje em dia têm de ser abordados através de dois aspectos: primeiro, as contradições dentro de civilizações que representam escolhas entre visões do futuro e, segundo, as influências externas que têm um impacto sobre essas escolhas. Assim:

> *Taking as a guideline the definition of a civilization as a fit between material conditions of existence and intersubjective meanings, political economy or social economy is, I suggest, the most promising field in which to seek the potential for change and development. Social economy is precisely the area in which different forms of human organization, including the language and the concepts that make human organization intelligible, mesh with technologies and material resources to create viable human communities. (p. 224)*

O autor faz uma defesa consistente de uma ordem mundial multicivilizacional baseada nas intersubjetividades componentes das diferentes civilizações, uma espécie de suprassubjetividade que, no entanto se descole de suas partes componentes. Para tanto ele entende serem necessárias duas condições: em primeiro lugar, o surgimento de um corpo central de pessoas que iriam cultivar uma empatia à compreensão das formas de senso comum que não os seus, que seriam como uma ponte de intersubjetividades; e em segundo lugar, o desenvolvimento de organizações civis capazes de articular na base das sociedades, sentimentos e objetivos entre as pessoas que as compõem, assimilando e produzindo uma dinâmica de luta entre as forças sociais vivas, que é, segundo o autor, a principal força dinâmica de mudança e reconstituição social.

Assim, para Cox, a arena de luta social reside na sociedade civil e entre segmentos organizados que partilham e produzem interesses comuns e é, portanto, o desenvolvimento desta sociedade civil e a convergência de intersubjetividades a chave para entender e produzir mudanças civilizacionais. Nesse sentido, para o autor, o desafio para uma ordem multicivilizacional é defender direitos sem impô-los, pois uma ordem imposta permanecerá extremamente frágil e vulnerável à acusação de imperialismo. O instrumento mobilizador e integrador das sociedades pode ser exatamente a luta contra o pensamento único, que permita a expressão da diversidade e da exploração de possibilidades alternativas para o desenvolvimento social e econômico.

Contudo, no século XX, sob o período de hegemonia norte-americana, o sistema internacional se interconectou ainda mais dinamicamente, passou por diversos momentos de expansão e retração das relações internacionais, promovido tanto pelas guerras quanto pelas crises financeiras sistêmicas. Assim, em um momento de descenso da economia capitalista[8] e de forte questionamento ao modelo civilizacional Moderno - durante o final dos anos 60 e início dos 70[9] - o processo produtivo foi reestruturado a partir de novas tecnologias informacionais e comunicativas. Essa reestruturação, além de produzir efeitos na economia - fase especulativa e financeira do Capital - fez surgir também correntes culturais e sociais que transformaram ideologias e perspectivas identitárias em grandes partes do mundo (CASTELS, 2007), colocando em questão inclusive o próprio projeto civilizacional da Modernidade (WALLERSTEIN, 2002).

É neste período que a Globalização começa a assumir de maneira latente os contornos e amplitude que se verificam hoje de forma mais objetiva e paradigmática. Neste sentido, analisando as premissas da Globalização presente, Anthony Giddens (2000) destaca que ela assume na contemporaneidade um papel extremamente importante e revolucionário: político - não pode ser dissociada da democracia com verdadeiro endosso social; tecnológico - dinamiza os processos produtivos em uma escala nunca antes experimentada; e cultural - coloca em questão valores e crenças tradicionais, conhecidas e reconhecidas anteriormente como naturais.

---

[8] Como também do comunismo da velha União Soviética.

[9] Crise do Petróleo, luta pelos Direitos Civis nos EUA, contestação contra o totalitarismo no leste europeu, lutas anticoloniais na África e Ásia, lutas estudantis em maio de 1968 - renascimento do conceito de sociedade civil nos anos 70.

Para o autor (Ibid), embora a Globalização produza alguns efeitos perversos, uniformizadores e possa aumentar desigualdades de toda ordem, o fenômeno tem um valor por si só. Opor-se a este processo é, segundo ele, uma '*estratégia desajustada*', excêntrica e excepcional. Fazer parte da sociedade global, compartilhar responsabilidades, conhecer as diferentes realidades do mundo contemporâneo e constituir vínculos e unidades políticas, acaba por se tornar uma imposição da realidade às pessoas individualmente, às empresas que almejam maximizar suas pretensões lucrativas mundiais e aos Estados Nacionais em geral que necessitam garantir sua presença geopolítica.

Tratando do fenômeno da Globalização, entretanto por um prisma diferente e mais crítico, Sousa Santos (2010) questiona e interpela a Globalização e a economia moderna capitalista associada a ela como projeto cultural de sociedade. O autor demonstra em suas reflexões certa perplexidade por já identificar algum nível de definhamento e crise do qual o modelo demonstra sinais. Para o autor o processo de Globalização acelerou o contraste existente entre a transnacionalização de pessoas, comércio, informações e costumes, com a ainda centralização normativa estadocêntrica, e pergunta:

> Será então o Estado Nacional uma unidade de análise em vias de extinção ou vivemos, pelo contrário, um processo mais central do que nunca, ainda que sob a forma ardilosa da descentralização do Estado Nacional? (Ibid., p. 283).

Desta forma, Sousa Santos dá indícios subliminarmente e coloca em questão, não só o papel e função político-normativo do Estado Moderno atual na economia capitalista, como também, a própria constituição de entidades internacionais econômicas e políticas como uma nova forma de centralização, ainda que sob o aspecto aparente de descentralização do Estado Nacional.

Em outro trabalho (2002), Sousa Santos apresenta um conjunto de estudos de caso onde as sociedades nacionais se organizam internamente e transnacionalmente para construir e compartilhar experiências e vivências - naquilo que posteriormente ele chamou de "traduções necessárias para os localismos globalizados e globalismos localizados" (SANTOS, 2008). No texto, o autor defende que há uma etapa nova da Globalização de caráter hegemônico, a qual situa e

identifica no início dos anos 1980 e a associa com uma renovação das premissas globalistas. Premissas que, para ele, sofrem uma reformulação a partir da pressão ideológica poderosa exercida pelo neoliberalismo econômico e pelo neoconservadorismo cultural em plena ascensão naquele momento histórico que, por sua vez, reconfiguram o próprio projeto civilizacional da Modernidade.

Nesta conjuntura, a Globalização de viés econômico e comercial adquire maior força e potencial atrativo, conduzindo governos nacionais e empresas a se projetarem no cenário internacional com ainda maior ímpeto competitivo. Entretanto, segundo o autor, há ainda um '*tipo'* de Globalização contra-hegemônica produzida em contraposição '*desde baixo*' pelas sociedades nacionais, transnacionais e pelos movimentos sociais. Organizações que formam redes sociais de interconexão mundial, que são representativas e atuantes, que apresentam reivindicações e resistências sócio-culturais e um perfil avesso à Globalização financeiro-especulativa. Constituem vínculos nacionais e transnacionais, conquistando espaços institucionais que podem ocorrer tanto dentro e através das instâncias do Estado-Nação, quanto pautando e influenciando com uma agenda própria organizações internacionais e grupos de Estados.

Contudo, é a Globalização hegemônica, comercial e financeira, pautada pelo *laissez faire* concebido e praticado a partir da década 1980, que orientou o desenvolvimento recente das relações internacionais. É nesse contexto que surgem – ou são reconstituídas - novas propostas de negociação multilateralistas e regionalistas, expressas na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) – 1996[10], e no crescente número de projetos de integração regional entre países.

Multilateralismo e Regionalismo, assim como Globalização, são conceitos extremamente controversos, polissêmicos e que podem assumir um grande número de significados. Prestam-se a uma infinidade de tipificações mais ou menos adequadas aos contextos a que fazem referência e aos quais são aplicados. Contudo, de maneira geral, tanto o Multilateralismo quanto o Regionalismo estão associados às trocas e negociações comerciais, mudando de escala e amplitude.

Por um lado, o Multilateralismo pode ser definido como sendo a diminuição indistinta de barreiras ao comércio, entendendo-se como uma redução de barreiras

[10] A OMC surge como uma ampliação do GATT, com o intuito de se adequar ao crescente número de Estados que passam a partilhar do comércio internacional.

que se estende a todos os países inseridos no sistema mundial de comércio (BHAGWATI, 1992; 1993). Tal conceito se originou fundamentalmente com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em 1947[11]. Este acordo propunha regular o comércio internacional e promover o desenvolvimento com base na liberalização crescente da economia e que estabeleceu a "Cláusula de Nação Mais Favorecida", origem conceitual fundante do multilateralismo:

> **ARTIGO I**
>
> TRATAMENTO GERAL DE NAÇÃO MAIS FAVORECIDA
>
> 1. Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado. Este dispositivo se refere aos direitos aduaneiros e encargos de toda a natureza que gravem a importação ou a exportação, ou a elas se relacionem, aos que recaiam sobre as transferências internacionais de fundos para pagamento de importações e exportações, digam respeito ao método de arrecadação desses direitos e encargos ou ao conjunto de regulamentos ou formalidades estabelecidos em conexão com a importação e exportação bem como aos assuntos incluídos nos §§ 2 e 4 do art. III. (GATT, 1947. Fonte: Ministério da Fazenda, Brasil)

O referido artigo tinha a finalidade de fazer desaparecer as restrições ao livre comércio, diminuindo tarifas alfandegárias e mecanismos de proteção ao mercado doméstico. O estabelecimento desta cláusula estipulava ainda a necessidade de se eliminar as diferenciações ocasionadas pela concessão de preferências comerciais.

De acordo com a premissa de Nação Mais Favorecida, as partes em uma negociação são obrigadas a conceder o mesmo tratamento tarifário a todas as demais partes que negociam uma mesma pauta comercial. Não obstante, toda vantagem ou privilégio concedido por uma parte à outra, relacionado a importações e exportações, deverá ser *"imediata e incondicionalmente"* estendida a todas as demais partes interessadas na negociação. Em síntese, é um princípio de não discriminação entre nações, com vistas a promover a equalização do comércio internacional com base em uma abertura indiscriminada, geral e irrestrita.

Em contrapartida, o GATT em seu artigo XXIV, também estabelece e abre precedente para a coordenação de políticas econômicas regionais e indica inclusive

[11] Acordo estabelecido em 1947, em Genebra, no âmbito da reunião das Nações Unidas por um total de 23 países, entre eles o Brasil, que foi também um dos membros fundadores do acordo.

que a criação de uniões aduaneiras e zonas de livre comércio podem ser um complemento para a liberalização do comércio mundial. Desta forma o artigo infere em suas seções 1 e 2:

> **ARTIGO XXIV**
>
> APLICAÇÃO TERRITORIAL -TRÁFICO FRONTEIRIÇO - UNIÕES ADUANEIRAS E ZONAS DE LIVRE TROCA
>
> 1. As disposições do presente Acordo aplicar-se-ão ao território aduaneiro metropolitano das Partes Contratantes, assim como a qualquer outro território aduaneiro, a respeito do qual o presente Acordo tenha sido aceito nos termos do art. XXVI ou seja aplicado em virtude do art, XXXIII ou de Acordo com o Protocolo de Aplicação Provisória. Cada um desses territórios aduaneiros será considerado como se fosse uma parte no Acordo, exclusivamente para fins de aplicação territorial desse Acordo, com a condição de que as estipulações do presente parágrafo não serão interpretadas como estabelecendo os direitos e obrigações entre dois ou vários territórios aduaneiros, a respeito dos quais o presente Acordo tenha sido aceito nos termos do art. XXVI ou seja aplicado em virtude do artigo XXXIII ou na conformidade do Protocolo de Aplicação Provisória, por uma só Parte Contratante.
>
> 2. Para os fins de aplicação do presente Acordo, entende-se por território aduaneiro todo o território para o qual tarifas aduaneiras distintas ou outras regulamentações aplicáveis às trocas comerciais sejam mantidas a respeito de outros territórios para uma parte substancial do comércio do território em questão. (GATT, 1947. Fonte: Ministério da Fazenda, Brasil)

Este artigo do GATT abriu o precedente para a criação de zonas de preferência comercial, o que por sua vez deu origem às experiências regionalistas. O regionalismo pode ser entendido, portanto, como uma redução preferencial de barreiras ao comércio entre um subconjunto de nações, podendo ser em uma região fronteiriça contígua ou não. É fundamental salientar o fator de preferências distintivas como característica constante na definição de regionalismo, visto que, para que se constate a existência de uma iniciativa regional, é necessário que sejam concedidas prioridades a alguns países (BHAGWATI, 1993).

É preciso, entretanto, diferenciar e relativizar os tipos de regionalismos praticados. Nesse sentido, o regionalismo pode ser estático, onde grupos de países mantêm uma relação prioritária entre si com vistas à complementariedade circunstancial das suas necessidades específicas e imediatas. Como também, pode ser entendido como um processo que visa estabelecer um conjunto de medidas, cujo objetivo é abolir de maneira progressiva as restrições ao comércio entre um conjunto

de nações, fortalecendo-se gradativamente e, aos poucos, ampliar negociações, em grupo ou individualmente, com outros países ou grupo de países. Nesse último caso, a definição mais adequada e correntemente utilizada é a de *regionalismo aberto*, formato que mantém vínculos regionais, mas que abre a possibilidade de negociações em fóruns multilaterais (Ibid).

Para além da relação comercial – ou talvez em consequência dela – os termos Multilateralismo e Regionalismo se tornaram um sistema de coordenação de relações entre vários Estados para realizar objetivos determinados de interesse comum. Assim, para fins de simplificação conceitual é possível entender o contraste entre Multilateralismo e Regionalismo pela sua finalidade. Desta forma, o Multilateralismo é o equivalente às estruturas que são universais ou tendem à universalidade, por outro lado, o regionalismo será sempre constituído por processos parciais de integração entre Estados (BHAGWATI, 1992).

O Regionalismo é a ideia que fundamenta os diferentes projetos de integração a partir dos anos 1950 em todo o globo, desde zonas de livre comércio até uniões comerciais e políticas. É o mecanismo pelo qual diferentes países buscam o fortalecimento de suas economias no nível da competitividade pelos mercados mundiais. É no Regionalismo que se encontra a principal via pela qual os países buscam se projetar na nova realidade de um mundo multipolar, com crescentes mudanças na configuração territorial, tecnológica e política das forças produtivas (Ibid).

Todavia, o Regionalismo ao longo dos anos e décadas passou por várias reconfigurações, mudanças de perfil e finalidades. O Regionalismo das décadas de 1950 até meados da década de 1980 carrega consigo um forte componente de unidade não só comercial como também política. Exemplo disso é a reaproximação europeia do pós II Guerra, que buscava mecanismos comuns de desenvolvimento econômico e gestão dos recursos do Plano Marshall, como também, meios de coordenação política e democrática regional na perspectiva de apaziguar as relações historicamente conflituosas. É possível citar como exemplo de regionalismo desse período também as prescrições da CEPAL para o desenvolvimento econômico e coordenação política na América Latina, que estabeleciam mecanismos de desenvolvimento econômico consignados pela constituição de instrumentos institucionais de coordenação política.

Na década de 1980 o Regionalismo passou por um conjunto de mudanças quanto ao papel que deveria desempenhar para o desenvolvimento dos países envolvidos neste processo. Os projetos de regionalização passaram a ser vistos como um mecanismo estritamente de abertura dos mercados e eliminação das restrições à livre circulação de mercadorias e capitais entre os países que compunham um projeto. A princípio eliminando, ou pelo menos adiando, qualquer avanço do ponto de vista da coordenação política com perspectivas supranacionais. São significativos deste período projetos como o North American Free Trade Agreement (NAFTA), a reformulação do processo andino e, em certa medida, do processo que vinha se desenvolvendo para o que depois veio a ser o MERCOSUL. Mas a proposta que melhor representa esse Regionalismo comercialista foi a Área de Livre Comércio das Américas, iniciativa norte-americana que pretendia criar uma zona de livre comercio de mercadorias '*do Alasca à Terra do Fogo*'[12] (U.S. Department State, Texts & Transcripts).

É possível diferenciar, portanto, um tipo de regionalismo com maior preponderância comercial[13], de um regionalismo com perspectivas de unidade também política. Essa diferenciação não se dá só pelo tempo, mas também por de onde partem as principais propostas regionalistas: por um lado o processo histórico de regionalização europeu que aposta na coordenação política e econômica em fóruns supranacionais, por outro, a proposta comercialista norte-americana[14], que aposta na competitividade, na abertura linear e na autorregulação dos mercados como meio de desenvolvimento e equilíbrio entre os países.

No período posterior aos anos 2000, essas diferentes propostas de regionalização coexistem e mantém uma relação dinâmica, às vezes sinérgica, às vezes antagônica entre si. É possível ver, por exemplo, a criação de um bloco de países com finalidades e objetivos claramente comercialistas, como a Aliança do Pacífico, como também, a integração de países com característica fortemente marcada pela união política como a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), e mesmo a atual União Europeia (UE) com fóruns supranacionais e democrático-representativos. Há nesse interregno, contudo, projetos de integração regional que

---

[12] Discurso proferido pelo presidente Bill Clinton na Cúpula das Américas em Miami em 09 de dezembro de 1994 quando apresentou a proposta

[13] Se não declarado, pelo menos de fato

[14] Proposta que também a Grã-Bretanha defende para o regionalismo europeu.

se movimentam pendularmente, ou mesmo, se reconfiguram conjunturalmente à geopolítica de poder hegemônica condicionada pela correlação de forças entre e nos Estados-Parte.

O Mercado Comum do Sul parece se encontrar dentre estes processos de integração que oscilam entre um modelo comercialista e um modelo econômico-político. É possível identificá-lo como um projeto de Regionalismo Aberto, que procura fortalecer a posição dos países membros em fóruns como a ONU, Organização Mundial do comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, mas que não os impede de agir politicamente e negociar comercialmente de maneira multilateral. É possível identificar também que o MERCOSUL passou por diversas fases quanto à compreensão de qual a sua função e forma de atuação. Consequência, acredita-se aqui, da alternância de perspectiva que partia dos executivos nacionais e respectivas chancelarias responsáveis pelo desenvolvimento do projeto, constituindo assim, ciclos geopolíticos regionais que se sucederam na liderança e condução do processo.

Contudo, mais do que localizar os processos de Multilateralismo e Regionalização no contexto mais geral e histórico de desenvolvimento da Globalização, é necessário conhecer os diferentes modelos teóricos e explicativos que buscam analisar os projetos de integração regional e colocá-los em perspectiva comparada. Faz-se isso com o intuito de melhor entender o processo particular no qual se encontra o MERCOSUL, os limites do seu atual estágio e as possibilidades de desenvolvimento democrático e representativo do projeto.

2.2. As Etapas e Teorias da Integração

Os processos de convergência, econômica e política, levados a cabo ao redor do globo e conhecidos como projetos de integração, tais como o MERCOSUL, são um fato estudado há muitas décadas. Um fenômeno internacional examinado por diferentes áreas do conhecimento, por diversos intelectuais, analistas, ideólogos e pesquisadores no âmbito da academia e agências privadas, assim como, por técnicos e funcionários de Estado ligados e/ou interessados por temas que

extrapolam a esfera nacional, e mesmo, por membros das próprias organizações internacionais, que exercem suas funções técnicas e profissionais e que, no entanto, elaboram e auxiliam na compreensão em termos científicos destes processos[15].

Os meios e caminhos da integração podem ocorrer de várias formas: em diferentes escalas de adesão, amplitude temática e abrangência territorial. É possível assinalar que a característica principal dos projetos atualmente existentes é ter a via comercial e econômica como instrumento de aproximação entre os envolvidos. Contudo, tem a característica de requerer e necessitar de pelo menos mais dois componentes adicionais fundamentais para que os processos tenham mais chances de angariar apoio, avançar em suas metas e serem reconhecidos socialmente: a negociação política e uma determinada deferência à democracia, como se verá mais adiante.

A opção de desenvolvimento pela via da economia fechada e isolacionista não parece mais estar adequada ao mundo contemporâneo. Existe no mundo atual um complexo industrial-comercial-financeiro crescentemente interconectado e que produz efeitos no âmbito social, político e ambiental, sentidos em todo o planeta (GIDDENS, 2000). Essa interconexão econômica conduz as nações para um também necessário e crescente mutualismo, em razão dos conflitos sociais, crises econômicas e desastres ambientais que ocorrem em qualquer parte do mundo e que afetam e fazem sentir seus efeitos nos países individualmente (HELD, 2004).

A integração, longe de ser uma iniciativa estritamente econômica, é um processo carregado de significados políticos compartilhados e consequências sociais práticas (HABBERMAS, 2003). Constitui-se como um espaço que propicia a aproximação de países por afinidades e interesses comuns (DAHL, 2005). Com a evolução do processo integrativo é possível ascender a uma condição de inter-relação que pode transcender das tratativas meramente econômicas, buscando mais do que isso, o desenvolvimento e a harmonização de questões culturais, políticas e sociais dos países envolvidos (HABERMAS, 2001).

A integração, por ter uma perspectiva ampla de aplicação e efeitos, pode ter origem em diversas formas e empregos. Pode surgir a partir de uma convergência

[15] O próprio MERCOSUL conta com um conjunto de pesquisas produzidas por estudiosos tais como Gerardo Caetano, Deyse Ventura, Maria Drumond, entre outros que trabalharam pelo projeto e que posteriormente produziram excelentes análises do processo.

econômica, como no caso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e no setor petrolífero, como na relação bilateral entre os países árabes e na própria Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A Integração pode ser subnacional: quando se refere ao entendimento econômico e político entre diferentes regiões de um país que buscam um desenvolvimento conjunto. O processo pode ocorrer entre países de uma determinada região do planeta, que decidem por formarem um único bloco: como nos casos, por exemplo, da União Europeia, NAFTA, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Comunidade Andina de Nações (CAN), MERCOSUL, entre outros. Como também, o processo de negociação política e convergência econômica sob um único marco normativo pode suceder com maior amplitude e escopo em fóruns multilaterais universalizantes: como nos casos da OMC, FMI e Banco Mundial (LUQUINI; SANTOS, 2009).

Contudo, no que concerne aos processos concretos de integração e convergência entre Estados Nacionais, a realidade histórica, a condução dirigente e o exercício prático de desenvolvimento dos projetos, evidenciam uma norma modelar de evolução e progresso por etapas já consolidado. Este padrão é referenciado, fundamentalmente, na experiência histórica de reconciliação europeia da última metade do século XX até os dias atuais (CAETANO, 2011). Que tem sido utilizado como, por um lado, além de um modelo tipológico ideal, aplicável de maneira mimética aos demais projetos de integração ao redor do globo - nisto incluso o MERCOSUL- por outro, apresentando-se também como um parâmetro, uma ‘régua’ que afere em uma escala evolutiva unilinear o nível de integração que está se construindo.

Não se pretende discutir aqui o quão liminar, problemático, discricionário e desajustado – além de ocidentalista, eurocêntrico e pretensioso – é este paradigma compreendido como um meio exclusivo de conduzir os múltiplos processos de integração, compostos por países com as mais diferentes origens culturais, econômicas e políticas e implementados em diversas partes do planeta. Entretanto, é necessário identificar as diferentes etapas deste modelo hegemônico já constituído e que serve de parâmetro para os demais processos de integração, com o intuito de: identificar os limites, virtudes e defeitos de cada etapa, assim como, para entender o próprio andamento das tratativas do MERCOSUL e onde o mesmo se encontra.

Este modelo de integração (MERCOSUL, site oficial, ‘Quem somos?’; União Europeia, site oficial, ‘Como funciona a UE’)[16], portanto, se compõe por fases que evoluem de acordo com o nível de cooperação que se pretende alcançar em relação à plena satisfação dos interesses econômicos, sociais e políticos dos países. Cada etapa alcançada adquire novas capacidades e atribuições, além das já conquistadas na etapa anterior, e que correspondem, em medida das pretensões e expectativas conjunturais dos Estados-Parte envolvidos quanto ao projeto. Podendo ser descritas progressivamente conforme o apresentado abaixo:

- **Zona de Livre Comércio** – é um primeiro movimento em direção à integração. Consiste em uma área de livre comércio de mercadorias entre os países que compõe a zona sem a incidência de tarifas de importação e exportação. Contudo, nessa fase, os países mantêm a sua autonomia em relação ao seu comércio com países terceiros. A proposta da zona de livre comércio é a redução progressiva das tarifas alfandegárias entre os sócios, de modo a equalizá-las e, de preferência, no longo prazo eliminá-las por completo. Procura-se assim com que artigos e mercadorias, produzidos em qualquer dos países sócios, sejam comercializados nos demais como se em território nacional tivessem sido feitos. Nesta etapa da integração, há uma pequena perda de soberania, dado que o Estado abre mão de parte de sua política tarifária alfandegária. Como exemplos pode-se citar o NAFTA e a proposta que estava se desenhando no início dos anos 2000 para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

- **União Aduaneira** – em uma União Aduaneira, além do livre comércio de mercadorias, há também uma política comercial comum em relação a países terceiros, representada principalmente pela adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC). O que por sua vez é motivo de grande negociação e disputa entre os países membros, dado que, muitas vezes, é motivo de divergência entre os negociadores do Bloco sobre as tarifas mais adequadas. Por

[16] Resumo das etapas feito pelo autor a partir das informações e análises históricas contidas e extraídas dos documentos públicos do Ministério de Relações Exteriores do Brasil e da União Europeia. Presentes em seus respectivos sítios na web e citados nas referências finais.

consequência, a formação de uma união aduaneira deriva uma perda maior de soberania dos países membros do que a zona de livre comércio, visto que a adoção da TEC compele os países a uma política comercial comum e intensas negociações políticas para tanto. Como exemplo é possível citar a Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Comunidade Econômica Euroasiática (EAEC).

- **Mercado Comum** - O Mercado Comum além de carregar consigo todas as características da zona de livre comércio e de uma união aduaneira, é identificado também pela livre circulação de capitais, serviços, bens e pessoas. Foi o caso da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o que o MERCOSUL ainda busca alcançar, visto que ainda persiste um grande número de exceções tarifárias e barreiras não tarifárias, além de certos impedimentos na prática para a livre circulação de bens e pessoas através das fronteiras. O Mercado Comum se constitui em uma condição intermediária no que concerne à transferência de soberania dos Estados para constituição do espaço integrativo, entretanto já é possível constatar elementos políticos que demandam a instituição de medidas e mecanismos supranacionais. Pois, o pleno desenvolvimento da livre circulação acaba tendo por consequência a exigência de mecanismos políticos mais sofisticados de negociação e participação das sociedades dos Estados-Parte.

- **União Econômica e Monetária** - A União Econômica e Monetária caracteriza-se pela harmonia das legislações econômicas nacionais, pela coordenação em conjunto das políticas econômicas, por uma moeda única e por um banco central comum que possui o poder de emitir moeda. Esta etapa é na qual se encontra hoje a União Europeia (UE), contudo, esse avanço que se deu na Europa tem sido fortemente questionado nos últimos anos, visto os graves problemas financeiros que a região enfrenta com a entrada de novos sócios e os graves conflitos sociais que advieram das migrações intra-zona. Nesta etapa da integração, a transferência das soberanias individuais dos Estados-Parte é muito alta e a negociação política ocupa um papel decisivo

na condução do projeto. Contando, para tanto, com a instalação de mecanismos de representação social, como por exemplo, um parlamento supranacional[17] com poder legislativo e algum foro de representação de segmentos das sociedades dos Estados-Parte[18].

- **União Política** - Existem ainda aqueles que aventam a possibilidade de mais uma etapa integracionista. Uma União Política, constituída com a formação de uma federação ou uma confederação de Estados. Nessa perspectiva, a soberania já não seria mais apenas partilhada por Estados-Parte em uma instituição supranacional, mas compartida na criação de uma entidade nova. Constituída política e democraticamente em conjunto por todos seus membros e respectivos cidadãos, que assumiriam unicamente uma mesma soberania, de maneira a não mais existirem Estados soberanos totalmente independentes entre seus membros. Criar-se-ia uma nova entidade política: com uma Constituição, território, governo e instituições democráticas próprias. Não obstante já haver iniciativas nesse sentido, como por exemplo, na elaboração de uma Carta Magna[19] europeia, que se aproxima bastante do descrito acima, ainda não é possível encontrar este nível de integração em qualquer parte do planeta.

Com o decorrer do tempo e com o crescente número de experiências de integração ao redor do mundo, variadas áreas do conhecimento e intelectuais de diferentes correntes de pensamento, construíram diversos modelos teóricos de análise e conceitos explicativos sobre o assunto. Por se tratar de um tema eminentemente ligado às relações humanas, é exatamente no âmbito das Ciências Sociais e Humanas que se encontram as principais contribuições e propostas de interpretação para o fenômeno. Dentre estas, é possível destacar fundamentalmente

---

[17] A Europa possui um parlamento comum desde o final da década de 1970, passou por diversas reformulações, conta hoje com a escolha de representantes por sufrágio direto universal, possui poder legislativo e uma série de atribuições supranacionais – http://www.europarl.europa.eu/news/pt/

[18] A Europa conta também com um Comitê Econômico e Social muito eficiente e proativo que produz cerca de 170 pareceres anualmente sobre questões relacionadas à integração – http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecosoc/index_pt.htm

[19] Constituição que embora já exista, mas que, no entanto ainda não foi plenamente ratificada por todos os Estados-Parte – http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm.

aquelas mais proeminentes e que foram produzidas pelos internacionalistas, economistas e cientistas políticos.

Dentre as áreas do conhecimento ativas nas análises dos processos de integração, destaca-se o âmbito de estudo das Relações Internacionais. Em razão de ser esta a disciplina mais diretamente relacionada ao tema e por serem os pesquisadores egressos dela aqueles que se ocupam de maneira mais direta em formular modelos interpretativos sobre os fenômenos internacionais em geral. Contudo, é preciso apontar e diferenciar as abordagens analítico/normativas mais recorrentes e hegemônicas sobre o tema: a perspectiva Neorealista e a perspectiva Liberal-Idealista.

Nesse sentido, as teorias Neorealistas das Relações Internacionais (WALTZ, 1979; DOUGHERTY, PFALTZGRAFF, 2003; FENG, RUIZHUANG, 2006; JERVIS, 2006; MEARSHEIMER, 2002; 2006) são um aporte importante na definição e conceituação dos processos de integração. Embora tenham perdido grande parte da relevância que tiveram nos tempos de Guerra Fria, visto que: a maior parte dos teóricos e estudos desta corrente centram suas análises no Estado soberano clássico – que demonstra sinais de esgotamento; percebem as relações internacionais como um ambiente anárquico, um total Estado de Natureza onde não é aplicável o Contrato Social estadocêntrico – contradito pela crescente juridicização das relações internacionais[20]; não partilham da fé na colaboração internacional espontânea, na reciprocidade e na paz subsidiada pelas relações comerciais – refutado pelo ascendente número de projetos de regionalização.

Estas análises demonstram ter ainda um grande valor para compreender os processos de disputa comercial e controvérsias econômicas em fóruns como a OMC e em Regimes Internacionais de maneira geral (GILPIN, 1995). Por terem seu foco voltado para a atuação do Estado, indicam que, para um bem sucedido processo de integração, é extremamente necessária a liderança de países dispostos a arcar com os custos e obrigações de promover o processo. Os casos, por exemplo, da Alemanha na Europa, dos EUA no NAFTA e do Brasil no MERCOSUL, que sem dúvida tem negociadores do processo que refletem a todo o momento sobre os ônus e bônus de arcarem com os custos da integração (HURREL, 1995).

[20] Expresso principalmente pelos tribunais internacionais, OMC e regimes internacionais específicos.

Por outro lado, do ponto de vista das teorias liberais, idealistas e/ou interdependentistas complexas (KEOHANE, 1989; KEOHANE, NYE, 1997), a cooperação e a colaboração entre Estados tem um caráter eminentemente ontológico e doutrinário. Pode ser entendida pelo pressuposto de que o próprio compartilhamento consentido de direitos e deveres comuns tem a virtude de estabelecer pontes de diálogo e entendimento. Para os Idealistas esta é uma via que minimizaria os riscos de contendas imediatistas, conflitos desagregadores e guerras totais, tendo, portanto, o potencial de evitar retrocessos no desenvolvimento social dos países e promover uma paz duradoura e estável (KEOHANE; NYE, 2001).[21]

Para os idealistas as trocas comerciais livres e voluntárias entre as nações são uma das principais vias pela quais a paz e a cooperação internacional podem ser mais facilmente alcançadas. Contudo, as teorias idealistas não conseguem ser uma força analítica e explicativa capaz de tratar, de maneira inteiramente adequada, de temas como: a extensão das soberanias estatais para além das fronteiras territoriais, dos conflitos e tensões políticas que podem advir do total livre comércio e, mesmo dos limites ao próprio comércio que as uniões de Estados podem provocar (HURREL, 1995).

Pode-se salientar aqui também, a contribuição analítica proveniente do campo da economia para a compreensão dos processos de integração. Essas contribuições têm origem no final da Segunda Guerra Mundial e procuravam superar a teoria ricardiana[22] das vantagens comparativas e do isolacionismo que em certa medida precipitou as Guerras. Nesse sentido é fundamental o estudo seminal de Jacob Viner (1950) sobre uniões aduaneiras e posteriormente de Lipsey (1957; 1970) sobre as vantagens e custos das uniões comerciais. Os projetos de integração, como já apontado anteriormente, têm como característica se valer da via comercial e econômica como uma de suas principais formas de aproximar os Estados e governos. Assim, as propostas de análise a partir do campo da economia têm um grande valor elucidativo e potencial de aplicação teórica.

A visão econômica contemporânea sobre os processos de integração pode ser identificada em sentido mais amplo dentro de duas principais correntes analíticas

---

[21] Em grande medida o Idealismo tem sua origem e desenvolve as premissas já assentadas no século XVIII pela Paz Perpétua cosmopolita kantiana

[22] Aqui se faz alusão à teoria econômica clássica do inglês David Ricardo.

normativas: as perspectivas estáticas e dinâmicas das relações comerciais internacionais. Estas, por sua vez, se alternam sistematicamente no auxilio, iluminam e subsidiam outras três abordagens metodológicas diferentes de apreender e explicar o processo integrativo, sendo elas: o novo institucionalismo, a economia política reconstruída e a perspectiva marxista de análise.

Nesse sentido, para Gilpin (2001), é possível identificar e caracterizar estas três abordagens contemporâneas, proeminentes no campo da economia no que concerne aos processos de integração, da seguinte forma: uma abordagem proveniente de um novo tipo de institucionalismo - do qual o próprio Gilpin é um expoente - que entende a criação de instituições internacionais como uma forma dos Estados vencerem falhas no mercado, estabelecer a coordenação e cooperação econômica e produzir uma tendência ao equilíbrio financeiro e comercial. Uma outra perspectiva advinda de uma releitura da economia política clássica (HAAS, 1958; 1961), que enfatiza os interesses de grupos políticos e econômicos, e que acredita que os agrupamentos regionais tendem, em longo prazo, a serem prejudiciais para o comércio e o desenvolvimento das forças produtivas em escala não só regional como planetária. E uma terceira vertente de análise econômica, que poderia ser identificada no espectro marxista (MANDEL, 1967), segundo essa perspectiva, os processos de integração econômica em geral, nada mais são do que os esforços das elites políticas e econômicas transnacionais de ultrapassar as barreiras estatais e as exigências fiscais e tributárias, aumentando assim a escala de acumulação e concentração do Capital em seu próprio benefício.

Segundo Gilpin (Iibid), o campo das análises econômicas sobre os processos de integração tem alguns limites explicativos. Primeiro porque toma o processo de decisão política de criação de uniões regionais como um fato dado, e segundo porque se tem dirigido apenas para os resultados e consequências em termos de bem-estar que derivam das uniões regionais, não os relacionando com outros fatores e implicações do processo.

Contudo, é possível apontar ainda as abordagens provenientes do campo da Ciência Política. Estas abordagens têm estado relacionadas com as causas da integração por seu viés econômico, mas também pelas características políticas da integração e pela opção voluntária dos Estados em abrir mão de parte de sua soberania em favor de uniões regionais. Os projetos de integração, ou seja, o

processo pelo qual os Estados decidem abrir mão de parcela de sua soberania para a constituição de outra entidade política - que exige em alguma medida concessões supranacionais - é um movimento que determina, para além da adequada e voluntária manifestação de vontade, atitudes políticas domésticas e externas relativamente proporcionais a essa intenção e conducentes a esse constructo (HURREL, 1995).

Nesse sentido, ainda segundo Gilpin (2001), com o claro enfoque de esclarecer as causas e o desenvolvimento destes processos, as teorias provenientes da Ciência Política procuram ser um elemento adicional de reflexão, análise e exame através de outras proposições arquetípicas e preocupações ontológicas. Além de, muitas vezes, ser também um programa de ação político-normativo que, a partir de diferentes premissas e aproximações interpretativas, procura fornecer ferramentas não só científicas como também instrumentais práticas.

Todavia, com o intuito de explicitar de maneira mais objetiva e esquemática estas abordagens, o autor faz um inventário das principais contribuições conceituais, tendências hegemônicas de análise e correntes mais bem estruturadas de teoria explicativa da integração regional provenientes do campo da política, sendo elas: o Federalismo, a Teoria Funcionalista, Neofuncionalismo, Neoinstitucionalismo e o Intergovernamentalismo.

O Federalismo é entendido como uma corrente teórica que compreende a integração regional pela criação de instituições internacionais para as quais é alocada, de maneira livre e espontânea, parte da soberania individual dos Estados envolvidos no processo. Esta teoria tem origem no início do século XX, na elaboração intelectual e constituição da Liga das Nações - inspirada no federalismo norte-americano e por Woodrow Wilson[23]. Posteriormente se encontra também, em certa medida, na Carta das Nações Unidas e na constituição de suas agências temáticas. Logrou ainda uma renovação de sua perspectiva analítico-normativa e como teoria política com o sucesso preliminar da experiência de integração da União Europeia.

A Teoria funcionalista advoga a opinião de que a forma mais segura de alcançar a integração e a paz é a cooperação ao nível de tarefas funcionais de

[23] Vigésimo oitavo presidente dos EUA e um dos mentores da Liga das Nações.

natureza técnica, administrativa ou econômica. O conceito mais proeminente dentro desta linha teórica é o da '*Doutrina da Ramificação*' de David Mitrany (1990), que significa uma colaboração funcional em um setor, resultante da necessidade e que pode gerar a colaboração funcional para outros setores. Ou seja, uma cooperação em uma área técnica pode acarretar um avanço na colaboração, que por sua vez pode estimular uma aliança econômica, e assim por decorrência a uma unificação política entre os Estados Nacionais, promovendo estabilidade e paz ao sistema internacional. A teoria funcionalista entende que essa aproximação se dá por lideranças nacionais, que assumiriam um papel de contato e ligação entre os países. Nesse sentido, as organizações internacionais com atributos funcionais específicos estariam mais habilitadas do que os Estados para realizar certos tipos de tarefas, promovendo assim, a cooperação e diminuindo as suspeitas sobre o controle em nível supranacional por parte deste ou daquele Estado envolvido.

O Neofuncionalismo (HAAS, 1958; 1961; 2001) destaca o papel preponderante dos grupos nacionais que partilham interesses comuns e dos partidos políticos que, com o intuito de promoverem os seus próprios interesses particulares, induzem à integração como consequência contígua. Assim, enquanto os funcionalistas realçavam a importância das ações e atividades dos líderes nacionais na condução das instituições internacionais para o relacionamento entre os países, a teoria neofuncionalista fixou-se nos grupos de interesses domésticos locais e partidos políticos para explicar o desenvolvimento das vias de integração. Ainda, segundo o Neofuncionalismo, o incremento da interdependência econômica dos Estados envolvidos em um processo de integração geraria vantagens competitivas e o aumento da interdependência econômica levaria a um processo mais profundo de integração política.

O Neoinstitucionalismo (IMMERGUT, 1988; HALL; TAYLOR, 2003; MARTIN, 2003) por sua vez, realça a indispensabilidade de instituições internacionais com boa reputação para solucionar as falhas do mercado, os problemas econômicos e financeiros, como também as dificuldades políticas que derivam da integração econômica. Para os neoinstitucionalistas, as instituições internacionais são extremamente relevantes para o bom entendimento político do sistema internacional, para a progressiva negociação que resolva problemas advindos de um mundo

crescentemente inter-relacionado, que incentivam a cooperação multilateral e criam os estímulos para que os Estados resolvam as suas disputas de maneira pacífica.

O Intergovernamentalismo, segundo Gilpin, é a corrente mais expressiva das abordagens teóricas da Ciência Política relativas aos processos de integração política e econômica. O Intergovernamentalismo enfatiza que são os interesses econômicos e comerciais a principal força motriz da integração regional. Esses interesses, segundo a teoria, estabelecem e dedicam uma grande importância às instituições regionais, no entanto, conferem aos governos nacionais um papel central no processo. Essa corrente teórica foca suas análises na ascendente interdependência econômica, comercial e financeira dos respectivos setores produtivos nacionais, na importância das instituições internacionais para a resolução dos problemas advindos da própria interdependência e no comportamento político dos governos nacionais no transcurso integrativo (MORAVCSIK, 1997).

Contudo, não se acredita aqui, que se possam encerrar as possibilidades de abordagem quanto aos processos de integração em modelos teóricos fechados, arquétipos interpretativos únicos e definitivos, tanto internacionalistas, econômicos, quanto políticos. Acredita-se, isto sim, que as capacidades explicativas das abordagens elencadas são restritas e apenas parcialmente satisfatórias. Exatamente pela própria insuficiência de tentarem responder em termos generalistas e totalizantes toda a magnitude e complexidade política e econômica dos processos de integração.

Entende-se, portanto, e toma-se como premissa de análise neste trabalho uma abordagem teórica híbrida: adaptável aos contextos históricos de longo prazo, às etapas de desenvolvimento e às conjunturas circunstanciais geopolíticas, tendendo assim a ter maior capacidade de elucidar e compreender de forma mais profícua, objetiva e científica os fatos e dados da realidade e o conteúdo político-democrático que se busca encontrar no processo de integração do MERCOSUL.

2.3. A Democracia para além do Estado e o exercício da representação política transnacional

Como se viu até aqui, as relações internacionais foram marcadas ao longo das décadas e séculos por um projeto civilizatório - ou promessa civilizatória (WALLERSTEIN, 2002) - que na verdade subjazia sob uma lógica de subalternidade e hegemonia: a Modernidade. A Globalização e suas manifestações mais recentes, entendida como um fenômeno novo e hegemônico nas relações internacionais, que busca transcender a Modernidade estadocêntrica, se constituiu de maneira a ainda manter e integrar todo o mundo sob um único marco de poder transnacional: o capitalismo liberal ocidental, agora estendido a todo o globo. Os processos de regionalização, através de projetos de integração, seguem a princípio a lógica da globalização hegemônica e têm a característica preliminar de unir países em torno da aproximação por interesses competitivos comerciais.

Contudo, o processo de integração comercial entre diferentes países, como se viu anteriormente, demanda aos Estados a necessidade de certa coordenação política, flexibilidade negociativa e alguma concessão em sua soberania. Seja pela simples constituição de uma área de livre comércio, seja pela instituição conjunta de organismos com certo poder supranacional, os processos de integração necessitam algum grau de compromisso político compartilhado. Entretanto, de maneira geral, o exercício da política e o posterior advento da democracia em si, desde o estabelecimento da política de Estados *westfaliana*, sempre se fixaram sob a soberania estadocêntrica e a consequente representação de uma nação/um povo, a que ela faz referência. A soberania de um Estado, portanto, é reflexo da representação política que a instituiu dentro das suas fronteiras jurisdicionais, territoriais e culturais.

Ainda assim, o número crescente de empresas com atuação transnacional, o cada vez maior número de organizações e movimentos sociais com perfil e atuação cosmopolita e a extensão estatal de soberanias além-fronteiras, tem exigido um aumento considerável de juridicização nas relações internacionais, de fóruns

internacionais de diálogo e cooperação[24], bem como, iniciativas de constituição de espaços de representação política transnacional como se verá a seguir.

Na perspectiva de analisar como tem se constituído esses espaços de discussão e elaboração de regras de aplicação transnacional, diversas pesquisas têm abordado o tema. Como consequência destas, renomados intelectuais têm construído modelos teóricos e explicativos destes fenômenos, como também, propostas de aplicação prática com a finalidade de serem projetos normativos para o desenvolvimento de uma democracia cosmopolita, exercida através de uma representação política transnacional.

Como já mencionado, o projeto de integração regional desenvolvido na Europa é aquele que, de maneira modelar, se constituiu historicamente como parâmetro para as demais experiências regionalistas ao redor do mundo. Refletindo acerca do processo europeu, sobretudo sob a influência dos novos fenômenos da Globalização, Habermas (2001) nos traz importantes elementos de análise. Seu argumento é embasado pela constituição histórica revolucionária estatal europeia, a necessidade de uma lei *per se* circunscrita a um território e que conforma e unifica culturalmente uma nação, ou seja, a lei como um substrato cultural que enseja uma solidariedade cívica. A essa conformação estatal - denominada anteriormente de política de Estados - Habermas chama de '*Constelação Nacional'*, elemento que, segundo ele, propiciou o surgimento da democracia política sob um único marco de poder central: o Estado soberano.

Contudo com a reestruturação produtiva dos anos 1980, a crescente interconexão comercial com preponderância financeira – que o autor associa como uma característica idiossincrática da Globalização recente – e o fim do keynesianismo, Habermas acredita que esta conformação estatal obrigatoriamente terá que passar por uma reformulação. Com a vitória do capitalismo, os Estados necessitam de uma '*concorrência por posições*', ou seja, adaptar as condições nacionais à concorrência global. Além disso, Habermas assevera que com a reestruturação do processo produtivo e de demanda, o mercado global, a cultura massificada e o turismo de massa, fizeram surgir contrastes entre as *'identidades nacionais e as diversas formas de vida cultural'* (HABERMAS, 2001). Contudo, para

[24] Conferências de Paz, Conferências sobre o Clima, Fórum Econômico Mundial, Fórum Social Mundial, entre outros.

ele essas diferenças embora muitas vezes se choquem e se repilam, há ainda uma relação dinâmica e dialética entre o local, o regional e o universal.

Todavia, a questão da legitimidade democrática, com o desmonte do Estado social keynesiano, exige uma reconfiguração do processo democrático e a emergência de novas formas de regulação política. O autor propõe considerar a passagem de um Estado de direito, cuja união se fundamentava na ideia de nação, para uma '*democracia constitucional cosmopolita'*. Segundo a posição do autor, isso aparece quando enfatiza a necessidade de um novo enquadramento político da sociedade global que não é propriamente um Estado universal, mas uma política interna mundial calcada em uma moral e no universalismo compartido. Entretanto, segundo Habermas, ainda não há uma consciência de solidariedade cívica cosmopolita e muito provavelmente não haverá. Pelo menos não como uma '*nova identidade supranacional ético-política*', visto que, seria uma contradição em termos. Pois, enquanto a solidariedade civil advém do sentimento de pertença para com uma identidade coletiva nacional, a solidariedade cosmopolita deve apoiar-se em um sistema moral e de direitos humanos universalizantes.

Para o autor, contudo, somente os movimentos sociais e as organizações não governamentais são os verdadeiros membros ativos da sociedade civil transnacional[25]. Conformações estatais apenas reproduzem em maior escala e só perpetuam um modelo de relação entre política e economia que já vinha sendo adotado no Estado-Nação. Essas contradições da Globalização, os movimentos de '*abertura'* e '*fechamento'*[26], a '*concorrência por posições*' entre Estados, a ascensão de instituições supranacionais e a emergência de uma sociedade civil global cosmopolita, Habermas denomina de '*Constelação Pós-Nacional'*.

Fica clara assim, sua preocupação com a condução democrática do que chama de Governança Global, contudo, a proposição habermasiana tem sofrido duras e diversas críticas. Por um lado, pelo claro contorno europeu de suas preocupações, que transparecem sua inquietação com a diminuição do poder econômico e geopolítico relativo da Europa no novo contexto da globalização. Além,

---

[25] O conceito de Sociedade Civil Transnacional ou Global é extremamente controverso e ambíguo. De maneira geral seus defensores a identificam a partir do Departamento de Informação Pública (DPI) e Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU – ver referências.

[26] Conceito habermasiano ligado a ideia de assimilação e repulsão.

claro, da sua rejeição a organismos de conjunção política de institucionalização universal, procurando de forma alternativa e tangencial alicerçar sua proposta cosmopolita sob o manto de uma '*moral e universalismo compartido*' por uma sociedade civil global. Desta forma Habermas parece tentar criar, ao mesmo tempo, um vínculo e uma diferenciação entre cosmopolitismo e regionalismo, ou seja, a sociedade civil pode ser cosmopolita, mas os Estados parecem precisar do regionalismo para uma melhor '*concorrência por posições'*.[27] Ademais, refletir sobre a inadequação de seu modelo de solidariedade cosmopolita em países fortemente desiguais socialmente e de tradição democrática instável, como os da América Latina onde a solidariedade cívica é duramente conquistada e mantida, é fundamental para que este debate e prescrições sejam contrapostos à nossa realidade para que não fiquemos, novamente, na esteira de projetos surgidos e desencadeados nos países desenvolvidos.

David Held (1995; 2004) por sua vez, refletindo sobre a inadequação e a incongruência entre '*quem faz a política e para quem é feita'*, procura mostrar de maneira mais esquemática e normativa, no plano da política internacional, as debilidades e limites das teorias democráticas convencionais. Análises, segundo ele, adaptadas ao estudo circunscrito ao Estado-Nação, onde maiorias constituem e dão autoridade a um governo estabelecido através do sufrágio em um determinado território autônomo. Entretanto, no mundo atual, com cada vez maior interconectividade global e regional, muitas ações governamentais implicam uma expansão de soberanias além-fronteiras, e em contrapartida também, uma redução da autonomia política dos Estados, o que segundo a visão do autor, implica uma alteração da extensão e do escopo da autoridade para lidar com demandas transnacionais.

Para Held, os Estados tem tido de aumentar o nível de integração política entre si para as negociações multilaterais, conformação de arranjos geopolíticos e instituições temáticas para acompanhar os efeitos desestabilizantes que acompanham a interconectividade crescente da economia mundial e do capitalismo liberal. A essa resposta estatal, expressa pelo crescimento de instituições, organizações e regimes, o autor chama de *Governança Global*[28]. Para tanto, Held

[27] Aqui claramente um constructo teórico de defesa da UE e de valores eurocentrados.
[28] Como Habermas, entretanto com maior entonação institucionalista.

acredita que seja necessário um incremento normativo por etapas na institucionalização desta governança, em uma perspectiva democrática e inclusiva à sociedade civil. Nesse sentido, defende um '*Modelo de Democracia Cosmopolita*' para uma nova ordem internacional, sustentada pela segurança da responsabilidade compartilhada por todos os sistemas de poder, relacionados e interconectados da economia a política. Sistemas que envolveriam agências e organizações que atravessariam as fronteiras territoriais dos Estados-Nação em um quadro progressivo de expansão de instituições e procedimentos democráticos.

Entretanto, o projeto de uma '*Democracia Cosmopolita'* sofreu várias críticas a partir de diversos pontos de vista, de diferentes autores que estudam o sistema internacional e por inúmeras organizações internacionais: pelo excesso 'etapista' da versão institucionalista, pela normatividade arbitrária, juridicização e constitucionalização das relações internacionais - como quem quer 'domesticar' a sociedade civil através da institucionalização - e pela característica marcadamente eurocêntrica[29] do tipo modelar de democratização que se pretende.

Nesse sentido, avaliando estritamente o desenvolvimento da ordem internacional, Hauke Brunkhorst (2011) desenvolve uma proposta de análise atribuindo ao Estado-Nação Moderno um caso liminar de estatalidade. Uma espécie de etapa em um processo mais amplo e extenso de evolução estatal, um fenômeno histórico específico e que não representa de forma perfeita o Estado. Segundo o autor não foi o advento dos Estados Modernos que deu origem ao direito internacional. Na sua perspectiva, existe sim, uma cooriginalidade fundacional entre uma ordem jurídica internacional e cosmopolita e a ordem jurídica interna de Estados em particular. Para Brunkhorst existe uma conjunta coevolução de uma estatalidade cosmopolita e nacional, conjugada também a um processo histórico de celebração de constituições, acordos e tratados, que remontam à Revolução Papal do século XII, passando pela Reforma Protestante e pelas Revoluções Liberais do século XVIII.

Este processo como um todo deu origem a uma juridicização ascendente das relações internacionais, foram elas as condições circunstanciais necessárias para articular o desenvolvimento de novas liberdades e de direitos concebidos como universais, que se cristalizaram na iniciativa de criação da Liga das Nações e

[29] Presente principalmente em Habermas.

posteriormente da Organização das Nações Unidas. Contudo, para o autor, a atual ordem internacional cosmopolita é uma ordem constitucional pelo fato de já existirem fóruns de ‘Governo’ internacional e regional e não apenas de ‘Governança’. Entretanto, esta ordem está muito longe de ser democrática, dado que, embora haja uma crescente juridicização e constitucionalização das relações internacionais (expressa em blocos, regimes, fóruns) elas não parecem ser a resposta para o problema da democratização do sistema internacional. Dado que, o capitalismo da globalização recente e hegemônica, parece ter criado na verdade um cosmopolitismo de poucos e que tem demonstrado ser um problema quase insolúvel.

Em sentido semelhante, Dahl parece não acreditar na democratização das organizações internacionais. Em seu artigo *Can International organizations be democratic? A skeptic view* (1999), o autor, seguindo a tradição de suas análises voltadas para a compreensão e crítica das democracias contemporâneas, problematiza de maneira ainda mais profunda a questão no contexto do sistema internacional. Ao final de seu texto sugere seis problematizações parciais: muitos regimes não democráticos foram encobertos pelo *‘manto da democracia’*, se deve ter o cuidado de não fazer o mesmo quanto ao sistema internacional; ele acredita que o que exista no sistema internacional de Estados é um *‘Bureaucratic Bargaining Systems’* - Sistemas de Negociação Burocrática - de certa maneira responsivo às suas populações e, portanto, conferindo legitimidade ao sistema; os Sistemas de Negociação Burocrática sempre levam em consideração os custos da democracia, em contrapartida também, o déficit democrático das partes e do todo, e isso pode gerar um estímulo à democratização; em vez de avaliações triunfalistas, homogeneizadoras e da inevitabilidade quanto a Globalização, é necessário um melhor esforço analítico sobre cada situação específica; se as necessidades humanas exigirem uma organização internacional, esta deve não só estar sujeita à crítica quanto aos seus aspectos não democráticos, como também, permeável a propostas de democratização; finalmente, o autor conclui asseverando que as organizações internacionais, embora possam continuar indefinidamente como um sistema burocrático de negociação não democrático, não impede o seu julgamento e classificação democrática, dado que já existem critérios para tanto em nível nacional

e, segundo seu ponto de vista, nada impede que sejam aplicados ao contexto de democratização das organizações internacionais.

Quando assevera sobre critérios que já existem para mensurar a democracia no plano nacional, Dahl sem dúvida faz alusão a sua obra fundamental, *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971) e aos oito critérios de constituição de uma poliarquia[30]. Nesse sentido, transpassado seu modelo para o contexto transnacional, o autor (DAHL, 2005) propõe critérios semelhantes para a avaliação de organizações internacionais: a formação de instituições que admitam a participação dos cidadãos; influência e controle político mais ou menos equivalente às democracias nacionais; disponibilidade de informações sobre o processo político para a população; ocorrência de debate público; partidos políticos que mobilizem este debate; e o controle da burocracia internacional por representantes, eleitos ou não.

Discutindo sobre a democracia cosmopolita e sobre a política internacional de Estados, Rafael Duarte Villa e Ana Paula Baltasar Tostes (2006) fazem uma crítica relevante às propostas que prescrevem mecanismos crescentes de institucionalização de um sistema democrático global de governança, assim como, questionam a legitimidade política da representação de uma aclamada - mas de difícil identificação - sociedade civil global.

Villa e Tostes procuram tratar da questão do alargamento das fronteiras políticas físicas para '*fronteiras funcionais*' e a implicação problemática disto em mudanças substantivas para a realização da democracia contemporânea em medida da mudança de escala da democracia liberal compreendida nos marcos do Estado-Nação. Segundo os autores, a institucionalização e a presença da sociedade civil global, ainda carece de certos questionamentos, tais como: quem são os constituintes desta sociedade civil? Como sua atuação pode ser considerada legítima? A quem remete sua representação? Como pode ser feita sua *accountability*? Assim, para os autores, o debate precisa ser pautado pela necessidade do questionamento tanto do papel do Estado, quanto da atuação dos

---

[30] Liberdade para aderir ou formar organizações; Liberdade de expressão; Liberdade de votar; Direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos; Fontes alternativas de informação; Elegibilidade para cargos públicos; Eleições livres e justas; Instituições que ligam políticas governamentais ao voto ou outras expressões de preferência.

atores transnacionais, ou seja, é preciso questionar a legitimidade do sistema estatal, como também a legitimidade de quem o questiona.

Ballestrin (2010) apresenta outro aspecto e ressalva relevante quanto às concepções de sociedade civil e de sociedade civil global em particular. Em seu texto, discutindo sobre o controle de armas de fogo, alerta para os aspectos civis, não-civis e mesmo anti-civis que podem acompanhar a atuação das associações que agem no interior e através das sociedades e fronteiras nacionais. A autora partilha também do entendimento de que a constituição da sociedade civil global não pode ser encarada como mera transposição das sociedades civis nacionais para o contexto internacional. Enquadrá-la antinomicamente ao Estado e ao mercado, de maneira automática, e com vistas a forçar um paralelo com o processo histórico de ascensão das sociedades civis nacionais seria um equívoco, necessitando uma reflexão mais profunda dos diferentes atores e relações que se estabelecem no novo contexto transnacional. Para a autora:

> A fragilidade do conceito de SCG, portanto, dá-se por diversas razões: a oscilação e a flexibilidade dos atores que dela fazem parte (ainda que isso seja verdadeiro também para a sociedade civil nacional, como já visto); a ausência de um consenso minimamente compartilhado; a polaridade normativa que suscita e a incipiência de pesquisas empíricas com amostras continentais. Essas dificuldades tornam o conceito de difícil operacionalização. Mas também, muitos destes obstáculos poderiam ser remediados se houvesse a percepção de que a reprodução dos vícios e virtudes teóricos da sociedade civil nacional não necessariamente deve acompanhar a teorização sobre SCG ou desautorizar seu debate. Em sendo uma realidade nova, a SCG deve ser tratada com novos parâmetros que não devem ser deslegitimados pelas amarras ao conceito de sociedade civil. (Ibid. pg. 103)

Sérgio Costa (2003) faz também severas críticas aos projetos de democracia cosmopolita desenvolvidos nos países ocidentais centrais e ao conceito de sociedade civil global:

> O conceito de sociedade civil global é equívoco porque sugere que está se formando uma agenda social a partir das experiências acumuladas nas diferentes regiões do mundo e, mais, que tal agenda permanece submetida ao crivo de uma esfera pública mundial porosa e democrática. Na verdade, a retórica da democracia cosmopolita acaba ocultando a distribuição desigual de chances e de poder que reina na *Realpolitik* mundial. (2003, p. 24)

Assim, Costa acredita que mais do que estabelecer uma agenda social global corre-se o risco de difundir valores, experiências e formas de percepção arraigadas em um conjunto específico de sociedades civis. O que segundo ele pode ser visto na política de direitos humanos estipulada por determinados teóricos/ideólogos da sociedade global. Autores que identificam nas sociedades ocidentais do norte 'pontos de chegada' para as demais sociedades do mundo, como um modelo avançado e superior a ser alcançado, relegando às demais sociedades um lugar anterior em uma determinada escala evolutiva.

Com acento também no forte eurocentrismo da conceituação da sociedade civil global, Neera Chandhoke (2002) escreve solicitando cautela nas avaliações apologéticas quanto a esta. Para a autora, há que se levar em consideração, nas análises sobre o papel da sociedade civil global, as circunstâncias históricas e conjunturais de sua ascensão, assim como, um resgate conceitual sobre o que significa e o que é este fenômeno. Em sua perspectiva existe uma falsa separação entre os três setores: mercado, Estado e sociedade civil. Para ela estes setores mantêm e sempre mantiveram uma estreita e complementar relação. A sociedade civil se constituiu em conjunto por Estado e mercado e é permeada pela mesma lógica que sustenta estas esferas. Surge no mesmo processo histórico de separação da economia da política, da apropriação privada, da autonomia individual e do individualismo autodirigido.

No sentido, portanto, de caracterizar a peculiaridade e a excepcionalidade do papel que cumpre - ou que são chamados a cumprir – os atores com atuação transnacional nos processos mais gerais da globalização e na democratização do sistema internacional, se faz necessário analisar e conceituar onde reside essa sua excepcionalidade e a legitimidade do seu exercício de representação política.

Nadia Urbinati (2006) refletindo teoricamente sobre as condições que tornam a representação democrática, argumenta que a democracia representativa é uma forma original de governo, não podendo ser reduzida a democracia eleitoral e muito menos considerada uma *second best* em relação à democracia direta. Recuperando as contribuições já clássicas de Manin e Pitkin, a autora apresenta a democracia representativa como um processo contínuo, cíclico e constituído pela fricção entre instituições estatais e práticas sociais que potencializam a democratização da representação a partir da soberania popular.

Para Urbinati, a representação pertence à história do processo mais geral de democratização das sociedades, ela deve ser compreendida e teorizada a partir das diferentes formas de relação entre sociedade civil e Estado - além da relevância do partidarismo e da ideologia nesta relação. A autora identifica pelo menos três teorias da representação ao longo da história: jurídica, institucional e política. As duas primeiras identificadas pela relação voluntarista entre Estado e pessoa, um modelo que não é de representação do povo e da vontade da nação, e sim um sistema de organização do povo e da vontade da nação. Ela acredita que a representação só é democrática quando política, entendida como dinamismo e circularidade contínua entre instituições e sociedade que se criam e recriam mutuamente e constantemente, sujeitas ao debate, produção, reprodução e revisão de ideias, projetos e modelos de sociedade.

Luis Felipe Miguel (2003), procurando também ampliar a reflexão acerca da representação política, apresenta e problematiza dados estatísticos e comparativos sobre a chamada crise de representação pela qual passam diversos países e democracias do mundo. O autor propõe - assim como Urbinati - pensar a ontologia e o sentido próprio da representação para além de princípios consagrados pelo elitismo e pelo pluralismo. Defende um modelo representativo inclusivo que considere atentamente como se dá a construção das pautas políticas, o acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos. Para tanto, acredita ser necessário aprofundar um pluralismo político não como a busca de um consenso entre grupos de interesse constituídos, mas sim, que contemple a expressão e a representação da diversidade em sentido amplo. Acredita também na relevância do valor da autonomia no estabelecimento de paradigmas normativos assumidos por determinado grupo, como também, da necessidade - ou pré-condição - para o bom funcionamento do regime democrático, de que sejam difundidas condições materiais mínimas que propiciem àqueles que o desejem, a possibilidade de participação na política, '*pois sem um mínimo de igualdade material e garantia das condições básicas de existência, o funcionamento da democracia está gravemente comprometido*' (Ibid, pg. 136).

Nancy Fraser (2009), resgatando sua reflexão acerca da redistribuição e do reconhecimento (2008) para uma teoria da justiça social, assevera uma transformação qualitativa dessas demandas para o mundo globalizado, ou como

segundo ela descreve, para um mundo que aos poucos supera o enquadramento Keynesiano-Westfaliano. Para a autora, com o advento da globalização não só as questões substantivas da justiça - reconhecimento e redistribuição - como também agora, o enquadramento político para o exercício da justiça se coloca em disputa.

Neste contexto ela propõe incorporar à teoria da justiça uma perspectiva tridimensional, compatibilizando a dimensão política da representação à dimensão econômica da distribuição e à dimensão cultural do reconhecimento. A autora estabelece que em um mundo altamente interconectado, a dimensão política da representação deve englobar as questões de primeira ordem de redistribuição e reconhecimento. Funcionando a representação como um '*meta nível de segunda ordem*', onde se define '*quem'* são os sujeitos relevantes para uma justa política de enquadramento na construção de uma '*justiça democrática pós-Westfaliana'.* Para tanto, ela acredita que o pressuposto mais promissor e adequado é o '*principio de todos os afetados'*, exercido através da norma da '*paridade participativa'* que coloca em questão o próprio enquadramento como elemento central da justiça em um mundo globalizado.

Leonardo Avritzer (2007) discutindo teoricamente sobre o papel da representação na perspectiva da democratização, nos dá alguns elementos substantivos para diferenciar as formas de atuação das associações, organizações não governamentais, sociedade civil e a representação eleitoral convencional. Para o autor, para se pensar mecanismos de democratização é necessária a construção de um modelo teórico que envolva tanto a dimensão eleitoral como a não eleitoral. Que leve em conta a relação entre a soberania estatal e a representação política, assim como a crise pelas quais passam.

Por um lado o enfraquecimento da soberania estatal, segundo o autor, se mostra inexorável com a crise do Estado-Nação, por outro, a representação deve ser reconstruída levando em consideração elementos extra eleitorais. O autor propõe combinar as contribuições da representação por expansão temporal de Nádia Urbinati[31] e da representação discursiva de John Dryzek (2000, 2006)[32]. Considerando o papel da autorização na criação da legitimidade, que é diverso do

[31] Avaliação e revisão sistêmica dos procedimentos, valores e práticas democrática ao longo de períodos freqüentes de tempo.
[32] Criação de 'Câmaras Discursivas' onde a pluralidade possa se fazer representar.

compreendido convencionalmente e relacionado a três papéis distintos da representação: o de agente, advogado e partícipe. O primeiro é o tipo clássico eleitoral convencional, o segundo se estabelece por identificação na advocacia de causas públicas e não por autorização (sindicatos, associações de classe, etc.), a terceira é a típica da sociedade civil e se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente e não por mandato.

Evelina Dagnino (2004) acredita que, no que concerne a América Latina, e em especial ao Brasil, os termos do debate sobre sociedade civil e democratização assumiram com o advento da Globalização neoliberal uma ressemantização conceitual, em especial no que concerne as noções de Representação e Cidadania. Para ela há uma espécie de '*confluência perversa*' entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal, pois ambos os projetos parecem demandar e requerer uma sociedade civil ativa e propositiva. Para a autora a ressemantização dos termos parece ter a pretensão de despolitizar o debate e esvaziar de conteúdo substantivo a representação política das sociedades em geral e das organizações civis em particular.

Em texto posterior e no sentido de analisar a construção democrática na América Latina, Dagnino, Olver e Panfichi (2006) fazem alguns estudos de caso e propõem um modelo de análise, que difere das análises da transição democrática que tiveram grande relevância no início dos anos 1990, como também difere de algumas leituras que separam Estados e sociedade. Suas grandes insatisfações com o debate até então eram quanto à insistência em tratar a sociedade civil como um ator unificado, a separação entre sociedade civil e sociedade política - ignorando as relações entre elas - e a visão apologética da sociedade civil como detentora de um poder democrático demiúrgico. Para os autores o debate acerca da democracia esteve por muito tempo circunscrito às teorias da transição, que se limitou a analisar a luta pela democracia representativa contra o autoritarismo, e perdeu a noção de democracia como um processo contínuo e interminável.

Os autores apresentam como alternativas analíticas uma visão diferenciada do Estado, da sociedade civil e de como é possível entender a disputas por projetos políticos e as relações entre Estado e sociedade civil. Neste sentido, a heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina. Expressa na

constituição de projetos políticos em disputa e na diversidade desses projetos que constituem uma dimensão importante da heterogeneidade presente nesses espaços. Pois projetos políticos são construções simbólicas, que mantém relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Sendo essa coexistência tensa e contraditória o que constitui o cenário do processo de construção democrática na América Latina e, em alguma medida, se reproduz no interior das organizações da sociedade civil. A sociedade civil e o Estado se constroem historicamente de maneira simultânea, em um jogo de inter-relações complexas, difusas, complementares, e mesmo, em contradição, que é preciso ser analisada para melhor entender a natureza do processo de democratização.

O Estado para os autores deve ser compreendido também como um ambiente heterogêneo. Eles criticam a visão dominante do Estado como um ente administrativo homogêneo e indiferenciado. Propõem uma análise calcada em uma *'arqueologia do Estado'*, a análise em um plano vertical - entes federados - e em um plano horizontal - poderes de Estado. A necessidade de se formar governos de coalizão e a análise da sociedade política - incluída não só a estrutura de governo, como também os partidos - que segundo os autores faz parte da própria lógica da sociedade civil, pois numa perspectiva gramsciniana '*a sociedade civil é terreno do poder e, portanto, campo da ação política*'. Os partidos políticos são mediações necessária entre organizações, sociedade civil e o Estado, mesmo com a anunciada crise de representação dos mesmos e a crescente informalização da política. Ainda segundo eles, para que a democracia tenha maiores possibilidade de se consolidar, parece ser necessária a existência de uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política.

Para os autores por detrás destas transformações há uma complexa disputa de projetos que buscam conquistar a hegemonia política na região. Assim, é preciso identificar os projetos políticos que segundo eles podem ser entendidos como:

> A noção de projetos políticos está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. (pag. 38)

Contudo, os autores Identificam três grandes projetos políticos ancorados em sujeitos concretos e nas práticas discursivas que produzem e vinculam: o autoritário - formalmente em estado de latência- o neoliberal e o democrático-participativo, estes últimos os que realmente disputam espaço. Todos aderem a um patamar mínimo: a democracia representativa. Mas, para os autores há ainda um patamar máximo, que seria a radicalização, ampliação e aprofundamento da democracia apoiada na ideia da participação. Estágio que não se apresenta de forma acabada em nenhum país, mas que, no entanto, tem orientado a prática política de um número significativo de atores representantes e defensores do projeto democrático-participativo.

Por fim, os autores acreditam que para uma análise mais coerente com o processo de democratização na América Latina é preciso pensar as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil. Negam visões dicotômicas e apresentam como hipótese a democracia, que tem maiores possibilidades de se consolidar ou se aprofundar quando existe uma forte correspondência entre os conteúdos democráticos dos projetos políticos dominantes em ambas as esferas de atividade, apostando metodologicamente no estudo das trajetórias individuais ou os trânsitos de dirigentes e ativistas entre ambas as esferas de atividade.

Neste segmento de capítulo, teve-se como intenção apresentar alguns modelos teóricos analíticos que buscam captar os fenômenos recentes da Globalização e da Regionalização, indicando também, alternativas para o exercício e manutenção da democracia e da representação política em uma nova realidade de porosidade e potencial crise do Estado-Nação Moderno.

Viu-se, contudo, que as propostas normativistas de universalização moral de uma Democracia Constitucional Cosmopolita e formação de uma Solidariedade Cosmopolita, assim como, os projetos institucionalistas de traduzir para o contexto transnacional os critérios poliáquicos e o Modelo de Democracia Cosmopolita por etapas - subsidiada por uma controversa Sociedade Civil Global - sofreram diversas e contundentes críticas. As críticas têm como fundamento o local de onde partem as proposições, quem propõe os modelos, a intencionalidade que subjaz a um projeto democrático transnacional, o questionamento de quem é a Sociedade Civil Global, quem a elege como representante, onde reside a sua legitimidade política e quem fiscaliza e avalia suas ações.

No sentido exatamente de refletir sobre o exercício da representação política, e mais adequadamente sobre a representação política elevada ao contexto transnacional, buscou-se então elementos contemporâneos de reflexão sobre a mesma. Assim, definiu-se que a representação só é democrática quando política, entendida de maneira dinâmica em um processo de circularidade contínua entre instituições e sociedades, que se criam e recriam mutuamente. Que só pode ser entendida em um sentido inclusivo, representando a diversidade social em sentido amplo e onde existam as condições materiais mínimas necessárias para que aqueles que desejem, possam ter a possibilidade de participação política.

Além disso, destacou-se como o exercício da representação, com o advento da Globalização, ensejou uma reflexão sobre a necessidade de um novo enquadramento para o exercício da justiça. De como a dimensão política da representação, tendo como princípio '*todos os afetados'* e uma determinada *'paridade participativa'*, devem estar associados à dimensão econômica da distribuição e à dimensão cultural do reconhecimento para a constituição de uma justa ordem democrática pós-westfaliana. Nesse sentido, é preciso reconstruir a representação – e por consequência o conceito que se tem da mesma - levando em consideração elementos extra-eleitorais, discursivos e sujeitos à revisão sistêmica, além de diferenciar os diferentes papéis que a representação pode exercer.

Contudo, no que concerne à democratização e à representação política na América Latina, o processo de Globalização constituído no esteio do neoliberalismo, parece ter procurado despolitizar e esvaziar de conteúdo substantivo o conceito, o desenvolvimento e o exercício da democracia e da representação política das sociedades. O projeto neoliberal parece ter tentado separar a sociedade civil da sociedade política. Por um lado, atribuindo à primeira um potencial democratizante e à segunda um papel meramente tecnocrático. As organizações sociais não possuem um potencial democratizante por si só, é preciso haver uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política.

Até aqui, estabeleceu-se algumas diretrizes teóricas para o exame dos fenômenos mais gerais da Globalização, do Regionalismo e das possibilidades de exercício da democracia neste novo contexto. Contudo, o presente trabalho precisa ainda, identificar no tempo e no espaço o objeto motivador da análise desta

pesquisa: o Mercado Comum do Sul, e especificamente o seu processo interno de democratização através de seus principais fóruns representativos e normativas democratizantes.

3. Mercado Comum do Sul: gênese, ciclos geopolíticos, a institucionalização da representação política e a Cláusula Democrática.

A trajetória histórica de constituição de um espaço comum, geográfico e político latino-americano é um processo - ou uma expectativa de ser - marcado ao longo dos anos por diversos avanços e reveses, convergências e conflitos. Defendido por aqueles que aspiram e acreditam em uma identidade comum, idiossincrasias próprias e necessidade de um projeto latino-americanista com características fundadas nas realidades objetivas dos povos e culturas locais. Por outro lado, tem sido combatido, desde a sua ocupação territorial colonial, por diversos interesses de potências internacionais que mantém vínculos e relações de interdependência com segmentos relevantes das sociedades locais.

A América Latina, desde o período colonial, ocupou uma posição periférica e subalterna dentro do Sistema Mundo Moderno (WALLERSTEIN, 2002), ora sob controle espanhol e português, ora sob influência holandesa, inglesa e posteriormente estadunidense. Essas potências encontraram nas sociedades latino-americanas setores dirigentes dispostos a manter uma relação próxima, que em certa medida, lhes proporcionava certos privilégios e benefícios lucrativos particulares importantes, o que, contudo, não representava um benefício para o conjunto das sociedades nacionais. Estes setores, em diversos períodos históricos alimentaram um discurso aparentemente nacionalista e de valorização da cultura local, que no entanto, mantinham expectativas e projetos que no seu âmago não refletiam o estrito senso nacional estatal e/ou integracionista.

Entretanto, mesmo sob pressão externa e interna, a América Latina conheceu ao longo dos anos diversas experiências e tentativas de aproximação e

coordenação política e econômica. Diversos movimentos de cariz integracionista e diversas lideranças políticas que propugnavam e almejavam a construção de um espaço de convergência regional. Esses períodos históricos podem ser entendidos e divididos no que se denomina aqui pelo autor de fase integracionista histórica e regionalismo moderno. Entende-se por fase integracionista histórica o processo independentista que marcou de forma importante as aproximações e os afastamentos entre as nações latino-americanas, sentida tanto na América hispânica - em sua unidade e conflitos - quanto na América lusa - principalmente em seu afastamento para com o resto.

Entretanto, para fins explicativos do objeto deste trabalho, são as propostas do regionalismo moderno, em suas diferentes etapas, que realmente condicionam muitos dos fatores que fomentaram a constituição do MERCOSUL em sua idealização inicial e posterior institucionalização. Propostas com forte inspiração emanada do projeto histórico europeu de convergência econômica e aproximação pós-guerra entre Alemanha e França. Também, na tradição recente de integração latino-americana, advinda das prescrições desenvolvimentistas da CEPAL, na constituição das experiências da Associação Latino Americana de livre comércio (ALALC), Associação Latino Americana de Integração (ALADI), seus sucessos paradigmáticos e limites políticos contingenciais.

O projeto idealizado nos idos dos anos 1980 pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina, passou por diferentes momentos e ciclos políticos, transições circunstanciais pragmáticas, conflitos comerciais e políticos, e mesmo questionamentos e alterações fundamentais quanto ao entendimento dos rumos do projeto em si. Mudanças substanciais tanto em sua elaboração e constituição, como propriamente já em sua instalação efetiva, no processo de reconhecimento institucional pelos pares e internacionalmente por outros blocos e nações, como também, no desenvolvimento prático do exercício de suas funções, atribuições e responsabilidades no cumprimento de sua agenda de atividades.

Essas diferentes fases e ciclos do projeto de regionalização do Conesul têm relação direta tanto no que concerne a termos de retração e expansão nas negociações econômicas e políticas do processo, como também, em relação à própria concepção e entendimento do papel que o MERCOSUL deveria desempenhar em suas atividades como bloco regional e o papel que caberia aos Estados-Parte. Ou seja, um questionamento principista de sua razão de ser e existir.

Em grande medida, essas diferenças podem ser mais bem descritas como uma disputa entre os distintos setores dirigentes do processo quanto aos tipos de regionalismo pretendido: aberto, estático, parcial, contínuo. Como também, pela conformação do seu sentido teleológico de desenvolvimento: com acento maior como bloco econômico-político ou, em outra direção, com maior preponderância econômico-comercial.

Essas diferentes perspectivas e percepções quanto ao processo de regionalização foram em alguma medida identificadas, a partir de distintos pontos de vista, por diferentes autores que analisaram o desenvolvimento mercosulino (MEDEIROS, 2008, 2010, 2012; BARBOSA, 2010; GUIMARÃES, 1999, 2006; DRUMOND, 2005; CAETANO, 1999, 2006, 2011), e podem ser definidas, de maneira genérica pelo que Caetano (2006) denominou de um projeto de integração social e econômica com forte presença da condução política por um lado, e por outro, de integração comercialista com maior tendência na auto-regulação e autonomia dos mercados.

O presente trabalho aqui apresentado, admite e acolhe essa conceituação teórica e diferenciação tipológica quanto às diferentes perspectivas em disputa na condução e planejamento do projeto. Contudo, com o intuito de auxiliar essa conceituação e para fins de melhor compreensão da pesquisa exposta, é proposta aqui uma perspectiva analítica que admita também uma *leitura geopolítica dos ciclos e transições* pelos quais passou o projeto mercosulino. Originada nas políticas autônomas dos Estados-Parte, em consonância com seus projetos individuais e soberanos eleitos democraticamente, calcados no âmbito mais geral de alinhamento à geopolítica hegemônica no Bloco em cada momento histórico e que, em certa medida, se refletiram e fundamentaram projetos majoritários que se revezaram programaticamente na condução política da regionalização.

Nesse sentido, defende-se que o processo de regionalização do MERCOSUL - entendido cronologicamente desde um pouco antes de sua fundação até os dias atuais - passou por pelo menos três ciclos geopolíticos regionais, representados por três ciclos de chefes de Estado eleitos nos países do Bloco: *um primeiro ciclo de oportunidade*, que traz reminiscências do tradicional integracionismo latino, do regionalismo europeu e na aposta de aproximação a partir de funcionários *Ad hoc*. Período de forte realismo nas relações internacionais e onde chefes de Estado, eleitos em países recentemente democratizados, procuravam no

apoio político mútuo e na complementaridade econômica, um mecanismo alternativo para enfrentar as fortes tensões políticas: apaziguar desconfianças recíprocas, instabilidades pós-ditaduras e alternativas aos alinhamentos automáticos leste-oeste; e econômico-financeiras - combater e equilibrar as crises da dívida pública herdadas do período ditatorial e em franca expansão, o que gerou no seu esteio grandes crises inflacionárias que restringiam as capacidades monetárias estatais para debelar as insuficiências produtivas nacionais.

Posteriormente um *ciclo comercialista*, iniciado nos anos 1990 na fundação formal do MERCOSUL, em meio ao ascenso de políticas renovadas de *laissez faire*: liberais na economia e conservadoras e restritivas para a política; instituição e avanço das zonas de livre comércio e aberturas voluntárias e unilaterais dos mercados nacionais ao multilateralismo - conjuntura e circunstância esta que marcou nos anos seguintes fortemente a constituição fundacional e institucional do que veio a se tornar o MERCOSUL. Período que pode ser visto como de pressão por parte de grupos de interesse nacionais pelos mercados vizinhos, da busca do desenvolvimento através da autonomia dos mercados e da fé estatal na competitividade comercial como via de avanço tecnológico e produtivo.

Por fim um terceiro período que poderia ser denominado de *ciclo político-social*. Esse período se inicia no começo dos anos 2000 e é marcado por um lado, pela constatação do fracasso das políticas estritamente liberalizantes e na rejeição da fé na racionalidade progressista e auto-regulatória dos mercados da década anterior; por outro, pela promoção de um redesenho político e institucional do Bloco. Tendo os Estados como fomentadores e sujeitos ativos da integração, conscientes de uma atenção financeira para com os Estados menores - FOCEM[33], a preocupação com o déficit democrático do Bloco, privilegiando a negociação política e incentivando as instituições representativas como mecanismo de convergência. Um período de aposta na importância das instituições e, ao mesmo tempo, onde os interesses econômicos forçam a integração numa perspectiva intergovernamentalista para acumular forças frente aos fóruns multilaterais.

Em grande medida esses diferentes ciclos correspondem e refletem os efeitos e fenômenos mais gerais da Globalização dos últimos trinta anos, sentidos nos países e refletidos também no desenvolvimento do MERCOSUL. Portanto, a

[33] Fundo soberano que tem como função financiar e desenvolver os países de menor economia do Bloco.

partir desta reflexão, é possível ter como conjectura que os diferentes momentos e etapas que o MERCOSUL vivenciou e se confrontou desde a assinatura do Tratado de Assunção - e mesmo antes - até os dias atuais, são consequência de uma permanente disputa política e ideológica intra e extra Bloco. Disputa essa que passa em certa medida pelos debates endógenos das instituições democráticas e eletivas internas aos Estados Nacionais, mas que, no entanto, convergem também em um resultado expresso e incluído nas ações, na configuração e reconfiguração do modelo de regionalização que se revezaram na condução do processo, que se pretendeu ao longo dos anos, e que se pretende para o Bloco no seu desenvolvimento futuro.

No transcurso desde sua fundação até o final dos anos 2000, o MERCOSUL conquistou alguns avanços econômicos e políticos, mas também passou por grandes dificuldades em suas negociações como se verá posteriormente. As políticas nacionais de desestatizações e abertura econômica 'voluntária'[34] e voltada para a competição no mercado externo colocaram não só os Estados Nacionais em situação financeira precária, como também, o regionalismo aberto estimulou uma série de contendas políticas e econômicas entre os parceiros. Essas contendas esbarravam em certa paralisia decisória dos organismos superiores do Bloco, dado que, o regulamento do Conselho do Mercado Comum estabelecia - e ainda estabelece - o método da regra do consenso[35] para tomada de posição.

Em grande medida o próprio prosseguimento do projeto em fins dos anos 1990 era questionado, o descrédito do seu papel na região, ou mesmo, qual sua verdadeira utilidade e função estava colocada em cheque. Cogitou-se inclusive o recuo do processo mais amplo e progressivo de um Mercado Comum para a manutenção de uma União Aduaneira incompleta[36], ou mesmo, a simples instituição de uma Zona de Livre Comércio. Mais do que isso, o seu distanciamento do contato com a realidade objetiva e prática dos cidadãos nacionais, a pouca relevância dada à sociedade civil organizada e as muitas restrições à livre circulação de pessoas e fatores produtivos, tornava ainda mais dramática a pretensão de continuidade das tratativas integracionistas que contassem com algum apelo social.

---

[34] Aspas porque em grande parte seguiam as prescrições dos organismos financiadores internacionais da dívida pública.

[35] Os Estados-Parte devem votar todos de acordo com determinada proposta. Se mesmo apenas um Estado não estiver de acordo com a proposta em exame, esta não será aprovada.

[36] Manter a Tarifa Externa Comum, entretanto, abrindo espaço para um grande número de exceções a esta.

Embora desde a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994 o MERCOSUL contasse com a instituição de uma representação parlamentar através da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e da representação de setores sociais ligados a produção através Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), estes dois organismos não tinham grande relevância no processo negociativo, ou pelo menos, não contavam com o apoio e respaldo adequado por parte dos executivos nacionais que compunham os organismos superiores e decisórios do Bloco. A pouca atuação, ou mesmo irrelevância, da representação parlamentar e social tem sido tema de aprofundamento teórico e investigação de diversos pesquisadores (DRI, 2012; DRUMOND, 2005; MEDEIROS, 2008). O chamado déficit democrático do projeto mercosulino foi - e ainda tem sido - apontado por alguns autores como um sério entrave para o desenvolvimento e aprofundamento com lastro social para o projeto.

Como identificado anteriormente, esse período de crise política e institucional do MERCOSUL pode ser mais bem situada no fim do segundo ciclo geopolítico do Bloco. Com o esgotamento das políticas econômicas liberalizantes, do MERCOSUL comercialista e predisposto a um regionalismo aberto e competitivo, inserindo os países de maneira autônoma nas relações mais gerais do multilateralismo. Contudo, é também o período de avanço da iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas, proposta norte-americana que, ao contrário de uma renovação da americanidade pela convergência sócio-político-cultural das civilizações americanas como sugerido por Wallerstein e Quijano (1992), significava simplesmente a tentativa de estender para o conjunto das Américas o que vinha sendo desenvolvido pelos países do NAFTA. Especificamente sob o domínio comercial dos EUA onde, na conjuntura da época - e mesmo hoje – o projeto americano de igualdade social, liberdade individual e de uma sociedade que controla e regula o Estado, foi capturado e corrompido por uma oligarquização da política e da vida pública pelo poder econômico das corporações econômico-financeiras (LUCKACS, 2006)

Todos estes fatores concorreram para um processo de forte contestação política interna nos países do Bloco e num refluxo do próprio processo integrativo regionalista mercosulino. Por um lado, pela falta de capacidade dos governos nacionais em repactuar as relações políticas com as sociedades nacionais e as organizações sociais, por outro, pela pouca importância dada ao Bloco pelos

governos, como também, a falta de expressividade dos organismos representativos que poderiam dar maior legitimidade política e social ao processo.

Com as crises financeiras e econômicas instaladas nos países do Bloco com o declínio do projeto neoliberal e, com a consequente repercussão política, foram deflagrados conflitos sociais de toda ordem. Esses conflitos por sua vez abalaram não só a popularidade dos governos de então, como também, colocaram sob questão a ordem política vigente e um questionamento às instituições estatais. Nesse contexto, os executivos e governos do Bloco, procuraram no apoio mútuo e na sua identidade político-programática conjuntural compartilhada, um mecanismo normativo de salvaguarda da democracia e do *status quo* que naquele momento histórico era hegemônico.

3.1 O legado por unidade política e o desenvolvimento do moderno projeto regionalista mercosulino.

A concepção e desenvolvimento de um projeto de integração e regionalização no Conesul correspondem e, é em grande parte fruto, de um processo histórico contínuo, em sua maior parte profícuo e cumulativo de experiências, sucessos e fracassos que marcaram de maneira definitiva as aproximações e os afastamentos nas relações internacionais da América Latina (CERVO, 2007).

Revisitando o passado, ainda nos séculos dezoito e dezenove, é possível identificar nas lutas por autonomia e independência nas colônias americanas um forte componente integracionista e de irmandade indentitária (CARVALHO, 2005). Importantes líderes militares, políticos e intelectuais da América espanhola como Martí, Artigas, Mariátegui e Bolívar acreditavam e lutavam por uma América Latina unida, emancipada e independente da metrópole europeia. Contudo, esse sentimento indentitário, ou necessidade de unidade nacional, cristalizado principalmente na formação da Grã Colômbia, nas Províncias Unidas da América Central e nas Províncias Unidas do Rio da Prata foram, em grande medida, uma tentativa de manter a conquista da independência em relação à metrópole. Como também, a projeção de uma segurança relativa territorial em repulsão a qualquer tentativa imperialista futura, partindo dos Estados Unidos da América para o sul e em

relação ao Império do Brasil em suas cercanias. O que veio a se confirmar posteriormente com o esfacelamento das unidades políticas hispânicas, e com o expansionismo estadunidense em direção ao México e ao Caribe (SCHILLING, 1984), e do império brasileiro em direção ao Prata e aos Andes na conquista do Acre.

Contudo, houve sem dúvida, um legado da *fase integracionista histórica* dos processos de emancipação e independência política das colônias latino-americanas com seus respectivos projetos de unidade política - mais sentida na América hispânica do que lusa. Uma importância e relevância significativa para a percepção política da necessidade de uma coesão regional e do apoio mútuo como garantia de manutenção da independência e autonomia política frente a colonialismos e imperialismos de toda ordem.

Essa herança reapareceu de forma mais entusiasmada e tem sido sentida principalmente em iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América na região andina e Caribe. A Aliança é uma ação conjunta encabeçada principalmente pelos governos de Venezuela, Nicarágua, Cuba, Bolívia e Equador que pretendem a conformação de um espaço comum econômico, mas mais do que isso, uma aliança política de apoio e segurança mútua compartilhada. Em alguma medida também é possível identificar um respeito para com a tradição histórica integracionista latino-americana e a percepção da necessidade de segurança pelo apoio recíproco na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), salientado na redação do preâmbulo de seu protocolo constitutivo (UNASUL - Protocolo Constitutivo) e na instituição de seu Conselho de Defesa. Expressa também no estabelecimento da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), organização composta somente por Estados latino-americanos e caribenhos[37] e instituída com a pretensão de ser um espaço de intermediação e fortalecimento dos países abaixo do Rio Grande frente aos Estados Unidos da América e Canadá nas negociações internas à Organização dos Estados Americanos (OEA).

O interessante de se analisar nas organizações supracitadas é a formação de um processo de regionalização e a formação de instituições com um forte componente político, que sem dúvida traz consigo reminiscências da tradição

[37] Excetuando-se Porto Rico por fazer parte dos EUA como Estado associado.

histórica integracionista latino-americana. Processo diverso do modelo hegemônico de regionalização europeu, visto que, não cumpriu todas as etapas do referido modelo e, portanto também, não podendo ser classificado como uma União Política. Entretanto parece haver uma aposta considerável por parte dos governos nacionais no poder de uma melhor coordenação política a partir da criação de instituições e fóruns intergovernamentais. Procurando assim, produzir uma composição política que coadune as diferentes sociedades e civilizações latinas (ALBA 2 – Declaração) contra a pressão exercida pelo poder e pensamento único nortecentrado.

Entretanto, a moderna percepção da necessidade de uma integração regional latino-americana é mais bem definida pelas relações comerciais que dela decorrem. Com o advento da crise mundial da década de 1930, com as grandes guerras mundiais e as consequências econômicas e políticas para a região advindas desta conjuntura. Nesse contexto, em meados da década de 1940 a Organização das Nações Unidas cria a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, entidade que conta em sua fundação com uma reformulação importante sobre como deveria se dar o desenvolvimento para a América Latina. A organização propõe a substituição da ortodoxia clássica liberal de mercado pelas teorias desenvolvimentistas de industrialização com substituição de importações e a complementariedade econômica dos países da região como mecanismo de proteção, desenvolvimento estável e segurança econômica (HALPERIN, 2010).

Em grande medida estes preceitos se coadunaram em iniciativas de integração regional como as da ALALC e, posteriormente, da ALADI do início da década de 1960 até os dias atuais. Organizações que se sucederam na coordenação econômica e, em certa medida política, das negociações e acordos multilaterais entre os países da região (MALAMUD, 2004). Embora tenham logrado muitos avanços significativos do ponto de vista econômico na liberalização comercial, as deficiências na negociação política sentidas nos anos de vigência da ALALC, posteriormente procurando se superar através do Tratado de Montevidéu em 1980 que fundou a ALADI, esgotaram as capacidades dos acordos regionalistas mais amplos e com mais países envolvidos. Ainda que a ALADI ainda esteja em pleno funcionamento e tenha corrigido diversas debilidades negociativas da ALALC, foram as deficiências no campo político - fruto da conjuntura dos anos 1960 a 1980 - que deram origem a pactuação de acordos sub-regionais como o Pacto Andino que facilitava de maneira intermediária a integração dos países (PINTO, 2011;

GOLDBAUM, 2012), e posteriormente, com o mesmo intuito a constituição do MERCOSUL (DATHEIN, 2004).

O processo de idealização e concepção do MERCOSUL ainda no final dos anos 1980 remonta, ou pelo menos traz consigo, reminiscências das discussões e prescrições cepalinas inscritas nas organizações mencionadas anteriormente. Preceitos que visavam, a partir da perspectiva integracionista, constituir iniciativas conjuntas de superação das carências e do subdesenvolvimento endêmico regional com vistas a dinamizar o mercado. Constituindo modelos de convergência e complementaridade econômica com o intuito de promover a prosperidade e para o desenvolvimento sócio-econômico das nações. Todavia, é fruto também dos limites e circunstâncias históricas que compeliram um fraco desenvolvimento em termos políticos dos organismos mais amplos supracitados que o MERCOSUL acaba se constituindo. Surge como um pacto sub-regional que busca em um primeiro plano apaziguar e reestabelecer as relações políticas entre as duas maiores nações do Conesul: Brasil e Argentina, reforçando os laços de confiança e reciprocidade em certa medida rompidos pelo período ditatorial.

Contudo, é importante salientar que o MERCOSUL é inicialmente inspirado também no modelo de reconciliação do pós-guerra desenvolvido pelo projeto histórico europeu. Com a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA) e pelo Tratado de Roma, que fundou as bases institucionais para a criação da Comunidade Econômica Europeia, ambas no final da década de 50. Posteriormente pelo Ato Único Europeu em 1986 que gerou as condições para a assinatura do Tratado de Maastricht que criou a União Europeia. Há, entretanto na iniciativa levada a cabo na Europa, uma característica fortemente ligada à premissa idealista liberal de que relações comerciais profundas e complementares estimulam a colaboração e o reconhecimento da diferença. Segundo o ideário de que em sociedades marcadamente multiculturais, historicamente conflituosas, com carências e fragilidades que só poderiam ser superadas pela convergência econômica e, por conseguinte, pela negociação política pactuada por etapas. Assim, fortalecendo a estabilidade democrática e a paz a partir do mutualismo consentido e das responsabilidades e obrigações compartilhadas, a princípio no âmbito comercial e posteriormente política e supranacionalmente.

Entretanto, a importação automática mimética do projeto europeu não corresponde à realidade objetiva, às características próprias, à trajetória histórica e à

herança cultural dos povos e instituições dos países do Conesul. Embora o projeto europeu por suas qualidades tenha servido de modelo ao longo dos anos em diversas partes do mundo, logrado diversos sucessos para o contexto conflituoso europeu e sido aplicado por diferentes atores políticos em diversas partes do globo, sua incongruência ao ser aplicado de maneira automática e etapista, necessita de reflexão e mais debate para uma melhor interpretação e aplicação de um modelo regionalista moderno mais bem adaptado às diferentes realidades sociais, políticas e civilizacionais sul-americanas.

Em mesma medida, a pressão exercida pela Globalização hegemônica, a partir de meados dos anos 1980 até o início do novo milênio, pouco contribuiu para um melhor desenvolvimento do processo de regionalização mercosulino. A fé exacerbada na racionalidade dos mercados, a competitividade entre os sócios pelos mercados internacionais e a pouca coordenação política nós fóruns multilaterais, enfraqueceram a capacidade do Bloco frente à geopolítica mundial de poder.

Isto posto, é importante compreender que embora a idealização e concepção do MERCOSUL tenha contado com a herança experienciada e com o aprendizado tanto dos projetos latinoamericanistas quanto do projeto europeu, seu desenvolvimento histórico passou por diferentes mudanças de paradigma e ’viragens’ no seu rumo e condução política (CAETANO, 2011). Por consequência acabou por não constituir um desenvolvimento uniforme de políticas dos Estados para com o Bloco. Isto como decorrência principalmente, das mudanças de ciclo geopolítico nos executivos nacionais da região que compõe os conselhos superiores e decisórios do Bloco, como também, pela constante disputa das diferentes clivagens ideológicas e projetos em disputa que acompanham as democracias pluralistas nacionais (DAGNINO, et al, 2006) que se fazem sentir e permeiam sistematicamente as negociações quanto aos rumos do projeto ora direta, ora indiretamente.

A integração do Conesul foi desde o princípio um projeto elaborado e percebido como uma reaproximação e compromisso político entre os dois maiores países da região. O primeiro passo no sentido da abertura das negociações políticas entre os países partiu do governo civil argentino do presidente Raul Alfosin, eleito em 1983 após o fim do regime militar daquele país. Entretanto, no Brasil, ainda vigorava o regime ditatorial militar, então presidido pelo general João Batista

Figueiredo, este por sua vez, repeliu a proposta feita ainda de maneira consultiva por funcionários da embaixada argentina no Brasil.

Foi somente com o fim do regime militar e a abertura político-democrática no Brasil que a proposta de um acordo teve prosseguimento entre as duas partes. Neste sentido, Brasil e Argentina assinam a Declaração de Foz do Iguaçu (Ministério de Relações Exteriores A – Brasil) em novembro de 1985, por meio dos presidentes Raúl Alfosín e José Sarney, eleito no mesmo ano por um colégio eleitoral civil. Os dois países firmaram uma parceria na perspectiva da colaboração funcional em temas de interesse conjunto, com vistas ao fortalecimento das democracias renascidas e, tendo como base a complementaridade econômica, almejavam: o crescimento do consumo interno, as exportações bilaterais e os mercados mundiais. Todavia também, expressavam as suas preocupações quanto à coordenação política e à autonomia latino-americana frente às circunstâncias da época, citado nos itens 6, 7 e 8 da referida Declaração e assinalada abaixo:

> 6. Os Chefes de Estado coincidiram em salientar o elevado grau de diversificação, aprofundamento e fluidez alcançados nas relações brasileiro-argentinas, que fortalece a permanente disposição dos dois povos de estreitarem de forma crescente seus laços de amizade e solidariedade;
>
> 7. Os Presidentes coincidiram na análise das dificuldades por que atravessa a economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de divisas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento;
>
> 8. Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos de políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos Governos para a revitalização das políticas de cooperação e integração entre as Nações latino-americanas. (Declaração de Foz do Iguaçu)

Essa parceria, resultado de um processo intenso de negociação entre as chancelarias dos dois países, busca estabelecer um novo momento das relações bilaterais, marcadas nos anos anteriores pelas desconfianças entre os regimes militares (OLIVEIRA, 1998). Nessa perspectiva, foi consagrado um grande avanço, presente no item 31 da declaração, no qual são afirmados os propósitos pacíficos dos seus respectivos programas nucleares e é assinada a Declaração de Política Nuclear Comum – Foz do Iguaçu. Como consequência, em 1991 foi criada a

Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

Ciente das circunstâncias das relações internacionais e da necessidade de aprofundar os vínculos entre os dois países, a Declaração de Iguaçu expressa ainda a "*firme vontade de acelerar o processo de integração bilateral*". Para tanto, estabelece a criação de uma Comissão Mista de Alto Nível, tendo à frente dos trabalhos os Ministros de Relações Exteriores dos dois países. A partir dos trabalhos e elaborações desta comissão, em julho de 1986 é assinada a Ata para a Integração Brasil-Argentina, bem como o Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil (PICE).

A virtude do PICE (Ministério de Relações Exteriores B – Brasil) reside fundamentalmente no assentamento pactuado das bases político-normativas que iriam nortear as relações bilaterais posteriores - e, em certa medida, já assimiladas por processos como a ALADI - as quais foram marcadas pelos princípios de: *flexibilidade***,** para permitir ajustamentos no ritmo e nos objetivos; *gradualismo***,** para avançar em etapas anuais; *simetria***,** para harmonizar as políticas específicas que interferem na competitividade setorial; e *equilíbrio***,** para propiciar uma integração setorial uniforme (Ministério do Desenvolvimento A – Brasil). Além da assunção destes princípios norteadores, o Programa obteve também resultados extremamente satisfatórios do ponto de vista comercial, com o crescimento progressivo nos anos subsequentes, não somente no comércio de bens primários, como também de mercadorias manufaturadas e com algum valor agregado - a balança comercial nesse período pendeu para um superávit a favor do lado argentino (Ministério do Desenvolvimento B – Brasil). O PICE é uma clara iniciativa realista dos governos de então de estabelecer negociações setoriais temáticas, exercidas por funcionários especializados e encarregados em grupos de trabalho *Ad hoc*. Com a função determinada de encontrar meios de destravamento e complementariedade do comércio tendo em vista um ajustamento gradual das economias frente às negociações mais gerais do multilateralismo.

O relativo sucesso do Programa precipitou a assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (Ministério de Relações Exteriores C – Brasil), o qual previa a conformação de um espaço de coordenação político-econômico comum em um prazo de 10 anos - ou seja, um Mercado Comum até 1998. Para tal, haveria a gradual retirada de obstáculos alfandegários, a

progressiva liberalização do comércio através da negociação de protocolos adicionais específicos, a consolidação dos princípios arraigados e já mencionados anteriormente e o estabelecimento do respeito aos tratados multilaterais e bilaterais - em especial o Tratado de Montevidéu de 1980 – ALADI - assinados anteriormente de forma independente com outros países.

O elemento mais relevante do primeiro ciclo geopolítico regional, que deu origem ao estabelecimento de uma reaproximação entre os países da região, é o fator eminentemente político-funcional e realista desta iniciativa. Foi o entendimento da necessidade da negociação política setorial e temática que gestou a aproximação dos governos civis e o elemento candente que concorreu para garantir o entendimento necessário na condução a bom termo de um projeto comum.

Entretanto ao final dos anos 1990 se encerra o primeiro ciclo de elaboração e constituição do que viria a se tornar posteriormente o Mercado Comum do Sul. Com o fim desta etapa, se encerra também a abordagem com tradição desenvolvimentista, com suporte na negociação política setorial dos temas chave para a integração, calcada na tradição e nas experiências latinoamericanistas anteriores e da tradição regionalista mais geral que vai dos anos 1950 até meados dos anos 1980. A negociação política como centro das tratativas abre espaço então para uma presença mais proeminente da liberalização econômica linear, para a racionalidade e moderação dos mercados e para um regionalismo aberto competitivo. É o início da Globalização hegemônica como pensamento único, da predileção pela constituição estritamente de Zonas de Livre Comércio e pela opção prioritária do intergovernamentalismo na tomada de decisões.

Assim, em julho de 1990, os presidentes do Brasil, Fernando Collor de Mello, e da Argentina, Carlos Saul Menem, através da Ata de Buenos Aires (Ministério das Relações Exteriores D – Brasil), decidem por mudar a fórmula de liberalização econômica, abandonando o formato de protocolos setoriais e se comprometendo com uma redução linear, progressiva e automática de todas as barreiras tarifárias entre os dois países. Decidiram ainda, adiantar o processo de integração para a conformação de uma Zona de Livre Comércio entre os dois países, e posteriormente até o final de 1994, uma União Aduaneira com vistas a constituição processual de um Mercado Comum. Essa aceleração do processo é em grande medida fruto das mudanças nos matizes ideológicos de desenvolvimento gestados nos dois países com as eleições dos referidos presidentes. Demonstra a influência tanto da

experiência que naquele momento histórico estava sendo gestada entre os EUA e Canadá - e que depois com a adesão do México veio a se tornar a área de livre comércio conhecida como NAFTA - quanto do tradicional etapismo integracionista europeu.

Com a ascensão destes mandatários tem início uma mudança de paradigma no modelo de desenvolvimento: foi abandonada de vez a política nacional-desenvolvimentista com características protecionistas e de substituição de importações e implantada em seu lugar uma redefinição do papel do Estado, evitando intervir diretamente no regramento do mercado e diminuindo sua atuação produtiva e comercial através da privatização das empresas estatais e desregulamentação do controle financeiro. Esse período é o momento de acúmulo de forças do projeto neoliberal em nível mundial e se reflete de forma objetiva no desenvolvimento de como é elaborada e quais os paradigmas que norteariam a integração sub-regional dali por diante.

A aceleração do processo de integração entre Brasil e Argentina fez com que seus vizinhos mais próximos observassem com maior atenção o que estava se desenhando. O Uruguai em certa medida já vinha acompanhando as tratativas e os encontros presidenciais, entretanto, o impacto da aceleração no processo integracionista fez com que o país requeresse automaticamente sua inclusão ao projeto de integração brasileiro-argentino. Por sua vez, o Paraguai, recém-democratizado, tendo os seus mais importantes vínculos comerciais com os países do seu entorno imediato e receoso de ficar em um isolamento relativo na região, se junta também ao processo integrativo em desenvolvimento (VENTURA, 1999).

Os quatro países até aquele momento vivenciaram processos políticos muito semelhantes. Saíam de processos ditatoriais, de exclusão de vários segmentos sociais da vida política nacional e de luta por redemocratização e entravam em um novo momento do moderno sistema mundo (WALLERSTEIN, 2002), da globalização hegemônica (BOAVENTURA, 2002) e de uma nova modernização conservadora (SADER 2010). Esse período foi marcado por, além do fim das intervenções militares e da política de controle estatal centralizado, por uma abertura unilateral das economias da região ao mercado mundial. Reflexo desta nova etapa de aparente fim da divisão bipolar do mundo e de supremacia dos ditames do mercado, que relegava aos países da região um novo tipo de colonialismo (QUIJANO, 2005), agora de viés financeiro e que, a partir das crises da dívida de então, colocava os

Estados sob a tutela de organismos financeiros internacionais subsidiados pelo ideário do Consenso de Washington.

É através da assinatura do Tratado de Assunção (MERCOSUL – Tratados), ocorrida em março de 1991, que os quatro países assumem e firmam o compromisso com a constituição de um projeto de regionalização baseado na institucionalização gradual e na progressiva reciprocidade de direitos e obrigações tarifárias entre as partes. O Tratado de Assunção é como um contrato, uma constituição que prevê primeiramente a coordenação de esforços no sentido do estabelecimento de uma união aduaneira evolucionária[38] com o intuito de criar uma zona de livre comércio[39], sendo a etapa inicial para a consolidação de um projeto amplo de fortalecimento econômico regional.

A constituição do MERCOSUL se inseriu, portanto, no contexto de ascensão do neoliberalismo mundial e tem seus primeiros anos de funcionamento dedicados à inserção do Bloco no mercado mundial e à abertura econômica dos países ao comércio internacional. Em especial Argentina e Brasil se dedicam com afinco a essa agenda, tendo seus presidentes recém eleitos Carlos Menen e Fernando Collor de Mello, como principais artífices destas iniciativas. Estes presidentes são definidos aqui como fundadores do projeto mercosulino, entretanto, em um segundo ciclo de chefes de Estado, correspondente a um segundo ciclo geopolítico regional do processo de constituição do MERCOSUL. Estes mandatários, de maneira geral, são signatários de uma opção de desenvolvimento comercialista de matiz liberal, voltados para o livre mercado, com a retração da capacidade normativa dos Estados e para a fé na racionalidade dos mercados para se auto-regularem e promoverem o desenvolvimento de maneira auto-dirigida. Um período de neoidealismo das relações internacionais, regulada por um intergovernamentalismo ‘gerencialista’ nos processos de regionalismo aberto e pouco afeito à deferência à representação política das sociedades nacionais, procurando apartar a sociedade civil e as organizações sociais da tecnocracia governamental e da sociedade política.

Com relação estritamente ao MERCOSUL, há uma mudança de perspectiva da inserção dos países da região no processo mais geral de globalização. O Bloco se propõe em seus primeiros anos a estabelecer uma agenda prioritariamente

---

[38] Redução progressiva das tarifas alfandegárias.
[39] De maneira simplificada significa a extinção de tarifas alfandegárias e a livre circulação de mercadorías.

concernente à remoção dos obstáculos à livre circulação de fatores produtivos, capitais, eliminação de restrições tarifárias e criação de uma União Aduaneira. Posteriormente, estipula a coordenação política com vistas à 'assegurar condições adequadas de concorrência' e a harmonização das legislações nacionais, viabilizando assim, a institucionalização de estruturas políticas em perspectiva comunitária, conforme o disposto em seu primeiro artigo:

> 1. A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
>
> 2. O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
>
> 3. A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Parte - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Parte;
>
> 4. O compromisso dos Estados-Parte de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (Tratado de Assunção – 1991)

Esta abertura logrou a entrada de capitais externos nas economias locais, ampliou o crescimento do Produto Interno Bruto e criou as bases para a estabilização econômica monetária e inflacionária dos dois países. A Argentina através da indexação de sua moeda ao Dólar americano e a busca de recursos em forma de empréstimos de organismos financeiros para 'reestruturar' a dívida e 'modernizar' a economia, segundo discurso da época (VIANINI, 2012). O Brasil posteriormente seguiu um caminho semelhante, através da criação do plano real e também através de empréstimos financeiros via Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial para a reestruturação financeira e monetária do país (PAMPLONA; FONSECA, 2009).

Paraguai e Uruguai não fogem a regra no que concerne a sua inserção periférica no mercado mundial, pois passaram pela década de 1990 implementando políticas muito semelhantes as suas contrapartes brasileira e argentina. O Uruguai levou a cabo uma profunda agenda de privatizações e restrição de gastos públicos,

além de uma legislação favorável à instalação de organizações e livre circulação financeira em seu território, o que facilitou as movimentações de entrada e saída de capitais não necessariamente produtivos. O Paraguai, por sua vez, esteve imerso em instabilidades e conflitos políticos internos, do fim da ditadura Stroessner até a eleição de Fernando Lugo que pôs fim a seis décadas de domínio do Partido Colorado em 2008. O país passou por dois golpes de Estado e mais duas tentativas mal logradas, até por fim a deposição deste último por determinação do Congresso Nacional no dia 22 de junho de 2012, a qual foi posteriormente endossada pela Corte Suprema do país.

Contudo, esse processo de transformação, como mencionado anteriormente, seguia uma prescrição orientada a partir do dogma neoliberal da Globalização hegemônica, e expresso de maneira normativa pelos organismos financiadores, que por sua vez recomendavam a aplicação das dez diretrizes do Consenso de Washington então dominantes: (1) disciplina fiscal; (2) redução dos gastos públicos; (3) reforma tributária; (4) juros de mercado; (5) câmbio de mercado; (6) abertura comercial; (7) investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; (8) privatização de empresas estatais; (9) desregulamentação com afrouxamento das leis de regulação econômicas e trabalhistas; e (10) respeito e direito reconhecido legalmente à propriedade intelectual. Com base nesse ideário os países do MERCOSUL se inserem no novo mercado mundial globalizado, enfraquecem a capacidade estatal de influenciar a economia, de fomentar o desenvolvimento com recursos próprios e diminuem as garantias de proteção social para uma parcela historicamente ampla de suas sociedades que necessitavam desta cobertura e amparo estatal (GUIMARÃES, 2006).

Em seus anos iniciais, as atividades do MERCOSUL progrediram no sentido de remover aquilo que era entendido como limitação e entrave ao comércio livre regional. Procurou-se identificar diferenças substanciais nos setores chave da economia e nas normas que poderiam impedir o livre intercâmbio comercial. As decisões se detiveram também sobre o alinhamento e harmonização de normas legais a serem internalizadas, assim como, na própria facilitação do processo institucional decisório nos Estados-Parte com vistas à consecução do estabelecimento de uma união aduaneira estável progressiva.

Há nesse período fundacional do projeto mercosulino uma preocupação e um esforço intergovernamental por parte dos negociadores do processo – e mesmo

internamente nas políticas econômicas dos países – de remover o que se denominava de ‘entulho autoritário’ e que depois foi remetido pelos ideólogos neoliberais instalados nos governos à remoção do ‘entulho nacional-desenvolvimentista’ (BASTOS, 2012) e associado ao modelo ‘atrasado de substituição de importações’ (COUTO; ARANTES, 2002). O ideário e as lutas pela redemocratização começam a ser ressemantizadas como nos alerta Dagnino (2004), a sociedade civil perde sua característica de promotora da democratização como um processo contínuo e passa a ser apenas um elemento meramente acessório e consultivo, perde seu elemento político entendido em sentido amplo. Acredita-se aqui que pela distância e grande falta de consonância sobre os termos democráticos entre a esfera da sociedade civil organizada e os projetos políticos afins na esfera da sociedade política (DAGNINO et al, 2006).

Assim, a princípio deu-se início na primeira fase dos trabalhos a prescrição de critérios para a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), assim como de uma política tarifária comum para a harmonização tributária entre os Estados-Parte e as exceções referentes a subsídios e isenções fiscais para atração de investimentos externos. Na área monetária, contudo, não se avançou, haja vista as disparidades macroeconômicas e as dificuldades dos países para alcançar a estabilização financeira. Contudo, esta foi alcançada pela Argentina em 1991 por meio da Lei de Conversibilidade (BATISTA JÚNIOR, 2002), que estipulava a paridade entre o Peso argentino e o Dólar estadunidense, e pelo Brasil em 1994, via Plano Real (Ministério da Fazenda – Brasil), que procurava frear a inflação através de uma política monetário-cambial por etapas.

Até o ano de 1995 foram tomadas uma série de decisões intergovernamentais com vistas a cumprir os objetivos e os prazos estabelecidos pelo Tratado de Assunção. Muitas destas decisões colidiam e/ou não encontravam respaldo legal nas constituições nacionais dos Estados-Parte. Questões como as áreas passiveis de investimento externo e a segurança jurídica dos contratos eram temas de debates nacionais entre governo, setores organizados da sociedade, trabalhadores e empresários.

Em geral, os governos acabaram por fazer alterações legais que facilitaram o investimento externo, seja por projetos governamentais de autoria independente dos executivos, seja por alterações nas Cartas Magnas através de emendas constitucionais. O que foi feito posteriormente, por exemplo, no Brasil, pelo governo

Fernando Henrique Cardoso, que alterou a Constituição de 1988 que resguardava ao capital nacional e ao Estado Brasileiro alguns setores de exploração exclusiva, tais como petróleo, energia elétrica, telecomunicações etc.

No que concerne ao MERCOSUL, os principais tratados e decisões tomadas, em especial o Tratado de Colônia e o Tratado de Buenos Aires, levavam em consideração fundamentalmente a dinâmica de promoção e a garantia de proteção dos investimentos privados nos países do Bloco. Dentre os acordos e tratativas firmadas até o princípio do ano de 1994 podem-se assinalar as principais no quadro abaixo:

Tabela 1 - Decisões fundamentais do MERCOSUL até 1995

03/1991	Tratado de Assunção; Constituição do MERCOSUL com o objetivo a médio prazo de estabelecer uma Tarifa Externa Comum; Coordenar políticas macroeconômicas; Harmonização das legislações nacionais.
12/1991	Protocolo de Brasília; Sistema de Solução de Controvérsias; Termos de referência para acordos setoriais; Sanções à falsificações de origem; Regulamento interno do GMC; Reuniões em nível ministerial; Empoderamento do GMC para apoio técnico ao MERCOSUL.
06/1992	Cronograma de Las Leñas; Consultas sobre práticas desleais de comércio; Cooperação e assistência judiciária cível, comercial, administrativa e trabalhista; Plano trienal de educação; Critérios comuns para negociações com países da ALADI.
12/1992	Decisão de Montevidéu; Criação de uma reunião de Ministros da Agricultura.
07/1993	Reunião de Assunção: Controles integrados de fronteira; Acordo Sanitário e Fitossanitário; Regulamento contra importações subsidiadas ou objeto de *dumping*.
01/1994	Protocolo de Colônia; Garantias para investimentos na região de investidores do Bloco; Regramento para operações internacionais no mercado de capitais dentro do Bloco.

08/1994	Protocolo de Buenos Aires; Sobre jurisdição internacional em contratos internacionais; Adequação final à união aduaneira; Projeto de TEC; Promoção recíproca de investimentos de Estados não membros.

Fonte: MERCOSUL 2013 www.mercosur.int

3.2 A institucionalização organizativa dos fóruns decisórios do MERCOSUL e a criação dos espaços de representação política.

Cabe assinalar aqui de maneira mais enfática o encontro ocorrido nos dias 16 e 17 de dezembro de 1994 entre os chefes de Estado dos quatro países signatários do Tratado de Assunção. Reunidos em Ouro Preto no Brasil, os Estados-Parte decidem por instrumentalizar o processo de integração através da constituição de uma estrutura institucional para o Bloco. Por meio do Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL – Protocolos), os presidentes de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai lançam as bases para a consolidação do MERCOSUL como uma entidade de personalidade jurídica de direito internacional. Estipulam uma estrutura decisória de tipo intergovernamental, excluindo a possibilidade de instalação de organismos com maior poder supranacional, e assim, por conseqüência, qualquer perspectiva de viés federalista e de unidade política de curto ou médio prazo para o processo, sedimentando assim, definitivamente, a tomada de decisão no Bloco pela regra do consenso progressivo[40] entre os executivos nacionais (D'ANGELIS, 2000).

Este período é marcado por certa estabilidade política nos países que compõe o MERCOSUL, em especial nas duas maiores economias e principais fomentadores até então do projeto. No Brasil Fernando Henrique Cardoso, ministro da fazenda do então presidente Itamar Franco é eleito presidente com uma ampla margem de votos. A estabilidade econômica e o controle da inflação alcançada com o plano Real alçam o governista Cardoso a condição de representante de uma 'modernização' necessária a um Brasil que pretendia deixar relegado ao passado suas tentativas e fracassos sucessivos de planos de estabilidade monetária mal logrados.

[40] A tomada de posição deve evoluir progressivamente através das negociações feitas pelas representações funcionais de cada Estado até contar com o assentimento de todas as partes.

Por sua vez na Argentina, o Justicialista Carlos Menen gozava de ampla aprovação eleitoral e popular graças ao controle da inflação produzida pela indexação do Peso argentino ao Dólar americano no início de seu primeiro mandato. O que posteriormente, com a estabilidade econômica conquistada, logrou a entrada de capitais externos via privatizações, o que gerou um crescimento que chegou a casa dos 35% em 1994 (Ministério da Economia A – Argentina) e que possibilitou a aprovação de uma emenda à constituição nacional que lhe concedeu um segundo mandato em 1995.

É neste contexto econômico-político que o Protocolo de Ouro Preto é assinado. Este documento é extremamente relevante para a análise do conjunto histórico de análise do processo de integração e democratização mercosulino. Tanto porque materializa os fundamentos que irão reger institucionalmente dali por diante o processo de negociações e os caminhos que deverão seguir, assim como, o meio pelo qual se dará a assunção de temas relevantes para o Bloco, e o mais importante, o mecanismo de tomada de decisão para o conjunto do Bloco regional.

Além disso, o protocolo cumpre o papel e o desígnio de contratualizar formalmente o envolvimento das partes de maneira mais efetiva para com o projeto, compartilhando as obrigações financeiras, os deveres da criação de atividades profissionalizadas para a integração - funcionários e técnicos especializados - e claro, os ônus políticos que acarretam internamente com novas despesas retiradas dos cofres públicos nacionais. Contudo, há também o bônus e os benefícios do documento em si e do exercício das funções práticas do cotidiano administrativo: uma maior presença de empresas nacionais nos mercados regionais, maior controle e melhor acompanhamento dos pares, possibilidade de financiamento através de organismos internacionais e o próprio incremento de segurança quanto ao futuro do projeto baseado na subscrição do referido documento.

Contudo, o Protocolo de Ouro Preto estabelece legalmente, portanto, o tipo de integração que se pretendia naquele período histórico e com qual viés se desenvolveria a institucionalidade do Bloco (Organograma – ver anexos). Suas respectivas atribuições políticas e administrativas, a responsabilidade direta de cada órgão e alguns dos objetivos particulares com qual cada um deveria se dedicar e que deveriam ser alcançados em um determinado espaço de tempo. Embora já estivesse endossado e previsto no Tratado de Assunção a elaboração de um desenho institucional para o Bloco, o Protocolo de Ouro Preto, mais do que isso,

revigora profundamente o processo de integração e dá maior amplitude e magnitude ao projeto. Assentando em bases contratuais firmadas não só o estabelecimento e institucionalização dos órgãos superiores, decisórios e de tomada de decisão, mas também, estabelecendo preliminarmente a possibilidade das sociedades nacionais se fazerem representar em sua estrutura organizativa através de organismos específicos para este fim.

Procura-se instrumentalizar a representação das sociedades, por um lado, por meio de associações, sindicatos e entidades representativas dos setores produtivos nacionais e federações que mantêm relação e agregam os segmentos regionalmente. Como também, por outro lado, através da representação parlamentar indireta, desempenhada por parlamentares nacionais que exercem função legislativa em seus países de origem, e que na estrutura institucional do MERCOSUL cumprem um papel representativo e da pluralidade de seus congressos pátrios. Criando com isto, assim, alternativas para a apreciação da condução do processo de integração para além dos executivos nacionais, cumprindo com o papel de emitirem opiniões que informam ao público em geral e ao conjunto da estrutura mercosulina, ainda que de maneira consultiva e mediadora, contudo, sem dúvida alguma, constituindo-se como um acréscimo qualitativo à democratização do projeto e à conexão deste para com as sociedades nacionais.

Sem dúvida, a criação destes organismos corresponde a uma pressão e demanda que partem das sociedades e parlamentos nacionais (DRUMOND, 2005). Assim como na perspectiva ideológica de poder hegemônico deste período, a inclusão de setores da sociedade tem um valor interessante por dar um caráter aparentemente democrático e inclusivo ao projeto, visto que, estes segmentos podem cumprir um papel acessório e consultivo relevante. Como também, a instituição da representação política parlamentar, a partir dos legislativos nacionais, tem o potencial de facilitar a almejada harmonização legal que estruture mais célere e definitivamente a União Aduaneira. Como se vê no quadro a seguir:

Tabela 2 - Principais órgãos da estrutura organizativa do MERCOSUL

Órgão	**Definição**
Conselho do Mercado Comum (CMC)	Colegiado máximo formado por Ministros da Economia e Relações Exteriores dos países, que adota as decisões referentes ao processo de integração com a firma dos chefes de Estado
Grupo do Mercado Comum (GMC)	Órgão executivo de assistência ao CMC nas decisões e que se pronuncia a este através de resoluções
Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)	Assiste ao GMC em relação a instrumentos de natureza relativa a política comercial
Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM)	Registra as atividades dos órgão permanentes e colabora na solução de controvérsias
Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)	Organismo de representação dos parlamentos dos países
Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)	Mecanismo que permite aos diferentes segmentos da sociedade ser consultado e encaminhar proposições ao Bloco.

Fonte: MERCOSUL 2013 <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria>.

Contudo, há também um forte componente de influência internacional para que se instituam organismos de representação política em projetos regionalistas e multilateralistas. Tanto em projetos como UE (HABERMAS, 2003, 2011), quanto na ONU (FALK 2005; DINGWERTH, PATTBERG, 2006), são discutidos mecanismos de governança e representação política que possam ser empoderados através das sociedades nacionais e de organizações sociais cosmopolitas. Viu-se já que muitas propostas democratizantes para lidar com os fenômenos da Globalização foram elaboradas, tanto em marcos normativistas-morais (HABERMAS, 2001), quanto em um processo neoinstitucional processual e avaliativo (HELD, 1995, 2004; DAHL,

1999, 2005). Essas propostas, como se viu também, foram intensamente refutadas e criticadas, tanto pelo excesso etapista e homogeneizante aos diversos processos que ocorrem ao redor do mundo, como também, pelas fortes características ocidentalistas nortecêntricas, que apresentam estas sociedades e projetos como pontos de chegada para os demais em uma arbitrária escala evolutiva. Contudo, são propostas com forte apelo acadêmico e de aceitação e implementação por parte dos governos nacionais, instituições multilateralistas como a ONU e regionalistas como o MERCOSUL.

É exatamente no que concerne a democratização do MERCOSUL e sua conexão com as demandas da sociedade que o trabalho aqui desenvolvido se propõe a debruçar-se. Contudo, como se tem verificado até aqui, o processo de constituição e desenvolvimento do MERCOSUL passou por diferentes momentos e perspectivas políticas quanto a sua função de ser e existir. No período de firma do Protocolo de Ouro Preto há uma grande expectativa quanto ao lugar dos países da região e do próprio MERCOSUL em um mundo crescentemente revolucionado pela globalização – na percepção de Guidens (2000) - e cada vez mais interconectado: transportes, comércio, finanças, informações (CASTELLS, 2007). Sua elaboração e posterior subscrição, portanto, mantém relação imediata com o período histórico e com a conjuntura política em que se encontrava.

Todavia, este é também o período de supremacia neoliberal (SADER, 2010), período intermediário do segundo ciclo geopolítico do MERCOSUL. De iniciativas crescentes de restrição de controle do Estado e da democracia política sobre o mundo da produção e do trabalho, mas também, na própria vida pública e das negociações políticas no seio da sociedade como um todo. Reafirmando o projeto político e ideológico de sociedade calcado na racionalidade dos mercados para a coordenação e equilíbrio econômico o que, no entanto, acaba por repercutir também na vida social e política dos países da região. Reflete-se por consequência no próprio MERCOSUL, na firma do documento, no desenvolvimento posterior a assinatura do Protocolo e na atuação de seus órgãos instituídos - suas atribuições, responsabilidades, relevância política, conquistas e diminuição dos espaços de atuação e, por consequência, no desempenho efetivo na condução como sujeitos do projeto.

Nesse sentido, no que se refere à estrutura organizativa e institucional do MERCOSUL apresentada acima e estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto,

merece especial destaque, portanto, no que concerne ao objeto desta pesquisa, a inclusão já neste protocolo basilar da preocupação em instituir mecanismos de representação política das sociedades dos Estados-Parte. Constitui-se assim a representação de segmentos organizados e relevantes da vida econômica dos países no Foro Consultivo Econômico e Social: organismo que reúne tanto associações industriais, comerciais e agroexportadoras, como também, sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais, além de organizações ligadas ao terceiro setor - cooperativas, ONG's ligadas a produção, etc. - nacionais e em confederações regionais setorizadas. Inclui-se também na estrutura institucional do Bloco a representação parlamentar através da Comissão Parlamentar Conjunta, um mecanismo intermediário e indireto de representação das sociedades nacionais e da pluralidade dos parlamentos dos Estado-Parte, visto que elege a partir da proporcionalidade dos congressos pátrios a representação equivalente que fará parte da delegação nacional junto a Comissão.

Constituem-se estes espaços, segundo o Protocolo, de maneira a trazer à conformação do processo de integração outras vozes, opiniões e expressões de como deve se dar a condução do projeto[41]. Assim entende-se e pode-se concluir, para além das opiniões oficiais dos executivos nacionais e seus representantes ministeriais e chancelarias presentes no Conselho do Mercado Comum e no Grupo do Mercado Comum[42].

A Comissão Parlamentar Conjunta, se estabelece a princípio com uma representação comum a todos os membros de dezoito parlamentares eleitos por seus respectivos Congressos nacionais. O Foro Consultivo Econômico e Social é instituído com uma representação de sete membros plenos - mais três suplentes – por Estado-Parte. Sendo três membros representantes do setor patronal, três membros representantes do Trabalho e mais um membro representante do terceiro setor. Os diferentes segmentos compõem o chamado plenário do Foro, órgão máximo do organismo, que emite os pronunciamentos e elege a mesa diretora para a condução dos trabalhos.

A Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social representam um passo mais firme na direção de tornar o MERCOSUL mais próximo de um projeto de integração das sociedades nacionais, de seus cidadãos e de suas

[41] Seções IV e V do Protocolo de Ouro Preto.
[42] Seções I e II do Protocolo de Ouro Preto.

instituições representativas. São consequências diretas de um processo mais amplo e globalizado de tornar os processos multilaterais e de regionalização mais democráticos e próximos da vida cotidiana do cidadão nacional comum. Podem ser rastreados ao longo da história através dos paralelismos e dos modelos e exemplos de seus congêneres, sejam do projeto europeu - Parlamento Europeu e Comitê Econômico e Social Europeu - seja na experiência andina - Parlamento Andino e Conselhos Consultivos laboral, empresarial e de povos indígenas - ou mesmo da Associação Latino Americana de Integração - Conselhos Setoriais e Grupos de Trabalho.

Na criação destes espaços se procura criar elos de ligação e pontos de contato entre instituições nacionais e instituições da integração. Por um lado entre os parlamentos nacionais e a Comissão, fazendo isso com a intenção determinada de intermediação dos parlamentares dos respectivos países como representantes da Comissão, facilitando a internalização normativa das demandas e agenda mercosulina nos parlamentos nacionais. Por outro lado, busca-se através da representação dos setores produtivos - Capital, Trabalho e Terceiro Setor organizado das sociedades nacionais, uma forma de estabelecer vínculos mais profundos e complementares de negociação no âmbito comercial.

Contudo, a Comissão Parlamentar Conjunta acaba por não se ater somente a internalização e harmonização das normas e diretrizes mercosulinas nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais (VAZQUEZ, 2001). Com o tempo os parlamentares buscam uma maior participação na condução e desenvolvimento dos planos e ações do MERCOSUL, buscando mesmo uma real atividade legislativa supranacional e de controle dos organismos superiores do Bloco, procurando funcionar como um organismo com poder realmente decisório e não apenas consultivo e mediador[43].

Por sua vez o Foro Consultivo não apenas se atêm às negociações e disputas comerciais *stricto sensu*, que seriam a priori seu principal elemento de controvérsia, debate e negociação, como também, com o passar dos anos, se posiciona politicamente nos temas mais diversos e que extrapolam o domínio formal das negociações no campo das forças produtivas.

---

[43] Caderno de formação Parlamento do MERCOSUL: cidadania e identidade. Distribuída pelo Dep. Prof. Rosinha onde o mesmo relata a disputa junto aos executivos nacionais e órgãos superiores do Bloco para ampliar os poderes da CPC - http://drrosinha.com.br/wp-content/uploads/separata_drrosinha_mercosul.pdf

Imbuídos de um conjunto de perspectivas e expectativas quanto as suas potencialidades e possibilidade por parte de seus membros, artífices e defensores[44] a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social carregavam consigo a pretensão de democratizar o projeto mercosulino, de mitigar o reconhecido déficit democrático do projeto (DRUMOND, 2005), de ser melhor e mais reconhecidos pelos seus cidadãos e de serem mecanismos que angariariam legitimidade política para o Bloco e com isso um ganho de *status* para o MERCOSUL no cenário internacional. Expectativa, contudo, que esbarrava na real atribuição e poder estabelecido a estes órgãos pelo Protocolo que os criou, assim como, nas predisposições e receptividade por parte dos organismos superiores, conformados pelos executivos nacionais e suas respectivas chancelarias.

Assim, pelo menos nos oito anos subsequente a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, tanto a Comissão quanto o Foro tiveram grandes dificuldades de ocupar um papel com maior relevância nas decisões do Bloco. Os parlamentares exerciam a sua função de intermediação na internalização e harmonização de normas, contudo não possuíam capacidade decisória para além desta função. Mantinham, entretanto, o firme propósito de constituir um parlamento regional formal e efetivo, com espaço e elevação das atribuições na estrutura institucional. O Foro por sua vez leva pelo menos dois anos para seu primeiro pronunciamento remetido ao Grupo do Mercado Comum, até 2002 se pronuncia apenas quinze vezes, funciona de maneira intermitente em seus primeiros anos de atividade e carece de representatividade, visto que, a escolha de seus representantes era (e ainda é) muito controversa[45].

Desta forma, verifica-se que, embora os organismos supracitados tenham sido oficialmente instituídos através do Protocolo de Ouro Preto, os mesmos não funcionavam na prática da melhor maneira possível, não constituíam uma fonte determinante para o sucesso do processo de integração e não possuíam a representatividade adequada, ou pelo menos, desejada por seus membros. Isto como consequência em grande parte da característica tradicional de centralização dos projetos de regionalização fortemente arraigada no poder executivo e na característica intergovernamental regida pela regra do consenso. Assumido em parte e preparado pelo Tratado de Assunção, e posteriormente, reendossado pelo

---

[44] Idem.

[45] Os membros do Foro pertencem as principais associações, sindicatos e entidades dos países, se revezam no pleno do Foro e a substituição dos membros se dá por indicação daqueles que ocupavam anteriormente um lugar neste mesmo pleno.

Protocolo de Ouro Preto. Contudo, também fruto da conjuntura histórica pela qual passavam os países da região e o processo de constituição mercosulino. Uma circunstância histórica, como pontuado anteriormente, dirigida pela subsunção e esvaziamento da negociação política e representativa da vida pública. Calcada em uma projeção ideológica e efetivo-prática, de uma perspectiva competitiva e de alinhamento ao ideário neoliberal de constrição do espaço público em favor do comercialismo regido autonomamente pelas leis de mercado e seus operadores.

É nesta seara que os organismos representativos se desenvolvem em seus primeiros anos, contudo, mais do que os limites encontrados por eles, o próprio MERCOSUL entra em um processo lento de declínio. Fruto das opções econômicas e políticas feitas pelo próprio Bloco, mas também individualmente por cada Estado-Parte. Assim, com o passar dos anos, problemas de negociação política se acumulam, colocam em xeque o prosseguimento do MERCOSUL e os governos nacionais, e a velha sombra do autoritarismo, do rompimento do Estado de Direito e da sublevação popular voltam a assombrar as mentes dos chefes de Estado de então, que recorrem à garantia da proteção recíproca como forma de manutenção da ordem e do *status quo*, como segue na contextualização abaixo.

3.3 Os Reflexos do ciclo comercialista neoliberal, o estremecimento da ordem econômico-social e a democracia como segurança recíproca.

A partir do ano de 1995 há um recrudescimento das políticas liberalizantes com o corte progressivo do investimento público, a crescente desregulamentação econômica e trabalhista - aumento do desemprego, precarização do trabalho e informalidade- e o processo de desestatização da economia dos Estados através dos programas de privatização de empresas e serviços sob controle governamental. Esse processo buscava, segundo o raciocínio da época, diminuir a presença do Estado, sanar as contas públicas, dar maior espaço para o investimento privado e a competição inovadora que modernizasse o parque produtivo nacional dando maior dinamismo ao crescimento econômico.

Esse período se estendeu até meados dos anos 2000, quando balançada pelas crises asiática de 1997 e russa de 1998, as economias da região sofrem um

grande revés em termos de investimento privado e de divisas. Como resultado das dívidas contraídas e da estagnação comercial, os países da região veem-se convulsionados agora não mais somente por uma crise econômica, como também por situações de conflagração social aberta, geradas pelo desemprego e pela perda de poder aquisitivo. Há, contudo, uma deficiência por parte dos governos de então de negociar politicamente com os setores contrários aos seus projetos de desenvolvimento. A conquista e manutenção de maiorias parlamentares em seus respectivos congressos nacionais deixam os governos confortáveis e permitem a aprovação e implementação de reformas estruturais que, todavia, enfrentam forte oposição de movimentos sociais e partidos contrários em todos os países que compõem o Bloco.

Existiu nesse período intermediário cíclico geopolítico de estruturação do MERCOSUL, um elemento pesadamente ideológico de sugestão à constrição às políticas sociais e econômicas levadas a cabo nos países do Bloco. Esse ideário, como visto anteriormente, de supremacia neoliberal, com ação e efeito efetivo nas sociedades dos países da região transformou-se em um programa político-econômico hegemônico, tanto em relação às políticas circunscritas às fronteiras dos Estados Nação regionais em sua totalidade, como também ao próprio MERCOSUL e à constituição de sua união aduaneira imperfeita.

Aqui, é possível verificar o enfretamento na esfera da sociedade política entre o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo a que Dagnino, Olver e Panifichi (2006) chamam atenção no desenvolvimento recente das democracias latino-americanas de maneira geral. Associado a estes projetos, segundo eles, está também um conjunto de organizações sociais e um meio de relacionamento entre sociedade civil e sociedade política. Desta forma, é a coexistência tensa e contraditória destes projetos em disputa e da relação com a sociedade civil o que constitui o cenário do processo de disputa democrática na América Latina deste período.

Na segunda metade da década fizeram-se esforços consideráveis para aprovação de tratados e decisões técnicas e políticas que convergissem para a consolidação de uma união aduaneira perfeita e estável. Nesse sentido, em grande medida o Protocolo de Ouro Preto já havia alicerçado as condições necessárias para tanto em seus artigos 19 e 44, nos quais estabeleceu responsabilidades e

atribuições à Comissão de Comércio (CCM) e criou critérios e alíquotas para a Tarifa Externa Comum[46]. Contudo, até o ano de 1997, houve uma série de encontros e reuniões ministeriais e presidenciais que procuravam incentivar e adiantar o processo de passagem de uma zona de livre comércio para uma união aduaneira perfeita com uma política tarifária comum.

A tentativa de acelerar o processo de integração pela via comercial e pela coordenação econômica, com vistas a passar de uma união aduaneira imperfeita para uma união aduaneira perfeita, em grande parte corresponde às expectativas dos dirigentes políticos e idealizadores do processo naquele momento específico, os quais pretendiam criar um paralelo entre a experiência europeia e a iniciativa mercosulina (BARBOSA, 2010). Em suma, um processo etapista que corresponderia ao Tratado de Roma e posteriormente se almejaria a um tipo de Tratado de Maastricht, que instituiria uma comunidade regional semelhante ao seu congênere do norte[47].

O que acabou por acontecer na verdade foi que com o voluntarismo da abertura unilateral das economias nacionais, assim como, com a aceleração da instituição de mecanismos aduaneiros comuns a todos os países, os governos da região, suas economias e suas capacidades produtivas, se viram em grandes dificuldades para a competição no mercado mundial. Os países do MERCOSUL de maneira geral não estavam preparados para o processo de abertura, tanto em termos infra-estruturais, quanto em capacidade de inovação tecnológica produtivo-industrial. Além de sofrer no mercado internacional com os subsídios, incentivos e renúncias fiscais dados por países desenvolvidos às suas próprias produções de *commodities* agropecuárias nacionais que competiam, portanto, com as principais pautas de exportações dos países do Bloco.

O projeto neoliberal de estimular a inovação e a produção a partir da competição no mercado aberto e sem restrições protecionistas e com o suporte dos investimentos externos na economia acabou não se concretizando da maneira como planejado por seus idealizadores. Com a estabilização monetária, calcada em uma "âncora cambial" sustentada por uma política de juros altos, em economias com dívidas públicas - em moeda local e em dólar - extremamente expressivas, a maioria

---

[46] Entretanto, com exceções e prazos definidos para a normatização, em especial para Paraguai e Uruguai.

[47] Em 2000 quando o presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso sugere o "relançamento do MERCOSUL" se fala inclusive de um "Pequeno Maastrich".

dos investimentos externos, aportados nos países, acabou por não cumprir a expectativa de aplicação nas cadeias produtivas locais, acabando por se destinar em sua maior parte para ao mercado financeiro rentista e para a especulação econômica em nível cada vez maior e preocupante[48].

Associado a isto, contribuíram também para o desgaste econômico, e por consequência, do processo negociador do MERCOSUL, as crises do México em 1994, a crise asiática de 1997 e a crise russa de 1998. Todo esse processo fez com que o ano de 1999 fosse o pior da história para o MERCOSUL até aquele momento, e também posteriormente, levando em conta dados absolutos. Intensos conflitos comerciais entre os países membros, necessidade de alterações percentuais na Tarifa Externa Comum e por fim uma queda substancial nas trocas comerciais efetuadas no âmbito do Bloco (Ministério do Desenvolvimento C- Brasil), além da impossibilidade de se fazer cumprir o Programa de Ação do MERCOSUL, que estipulava a progressividade da internalização das decisões e normas, com vistas a consolidar uma união aduaneira perfeita até o ano 2000.

Como consequência do aprofundamento da crise econômica e da debilidade de negociação política para além da relação executivo-legislativo, os governos do MERCOSUL se vêem em meio a protestos sociais violentos, greves generalizadas em setores importantes de suas economias e o mais importante, questionados quanto aos rumos macroeconômicos tomados até ali (GUIMARÃES, 2006; SADER, 2010). Todo esse cenário refletiu sobremaneira nas transformações políticas e sociais que se desenvolveriam a partir daquele momento nos Estados Nacionais, a princípio de maneira indireta e posteriormente de maneira definitiva no processo de negociação mercosulina.

É nesse contexto, por exemplo, que na Argentina Carlos Menen entrega o poder a Fernando de la Rúa, que recebe a responsabilidade de governar um país com uma economia atrelada ao dólar, com grandes dificuldades para as suas exportações (Comisión Nacional de Comercio Exterior– Argentina), com uma dívida externa em expansão e com uma capacidade de investimento estatal reduzida, visto que, dos quatro países do Bloco, a Argentina foi a que aplicou mais a fundo a agenda de privatizações. Fernando de la Rúa, na tentativa de controlar a crise, ordena o bloqueio das contas bancárias, atitude que levou a um recrudescimento da

[48] Brasil e Argentina tiveram que recorrer a ajuda financeira externa para equilibrar as dívidas indexadas pelos juros altos.

oposição ao governo e aos protestos de rua, conhecidos como “cacerolaços”, em frente à Casa Rosada.

Em fins de 2001 a crise se acirra e a pressão popular culmina com a renúncia de De la Rúa que, em meio a um processo de decurso conturbado onde três mandatários são empossados e destituídos, é sucedido por nomeação do legislativo por Eduardo Duhalde, um peronista de centro-esquerda que desindexa o peso argentino do dólar, institui uma moratória à dívida externa e libera parte dos saques bancários. A partir dessa interferência direta do executivo nas políticas macroeconômicas, a Argentina reaquece sua economia, conquista saldos crescentes em sua balança comercial, recupera o parque produtivo nacional e procura desenvolver seu mercado interno.

No Brasil, Fernando Henrique Cardoso, antes e após ser reeleito em 1998, enfrenta também as adversidades das crises financeiras internacionais, o país até então tinha cumprido a risca as determinações de ‘modernização’ da economia e privatizou grande parte do patrimônio público: Telebras, Companhia Vale do Rio Doce, Embraer, parte da Petrobrás, etc. Aprovou uma lei de responsabilidade fiscal estendida não só ao governo central como também a todos os estados da federação e adotou uma política de juros de mercado e superávit primário, que chegou a comprometer cerca de 58% (Ministério da Fazenda B – Brasil) do total do orçamento governamental.

Com a sucessão de crises como a russa e a asiática, anteriormente mencionadas, e acrescidas da convulsão social e econômica na Argentina, o governo brasileiro se vê compelido a buscar recursos financeiros junto ao Fundo Monetário Internacional e junto com estes uma maior intervenção na política econômica nacional, com as chamadas Cartas de Intenções do FMI (Ministério da Fazenda C– Brasil). Esse processo teve como consequência para o Brasil um período prolongado de estagnação econômica, desemprego estrutural e protestos sociais. Tendo o governo FHC um fim melancólico, com um índice de aprovação oscilando entre 18% e 26% (DataFolha).

Todo este período teve como consequência um esfriamento das relações comerciais entre os principais sócios do MERCOSUL: Brasil e Argentina (CAMPOS, 2008), a integração concebida estritamente como uma ferramenta de comércio perdeu legitimidade e por diversas vezes cogitou-se a extinção do projeto como um todo. Entretanto, enquanto as relações comerciais enfrentavam sérios problemas e

uma forte retração, a coordenação política entre os países do MERCOSUL ganhava novo ânimo nos fóruns multilaterais, em especial na Organização Mundial do Comércio, na Organização das Nações Unidas, com outros projetos de regionalização como a União Europeia e com a Comunidade Andina de Nações, como também, em fóruns setoriais e Regimes Internacionais específicos e nas relações com outros Estados.

Podem-se destacar nesse sentido três reuniões fundamentais que acabaram por dar um caráter mais político organizativo e de coordenação internacional nas ações do MERCOSUL. Fundamentalmente afirmando a necessidade da negociação política para a coordenação de esforços no âmbito internacional, a coordenação macroeconômica dos Estados e a democracia como mecanismo fundamental da integração. Contudo, já se verifica também a preocupação com os distúrbios e conflitos sociais advindos das agendas econômicas levadas a cabo até então, a preocupação com a ordem democrática e com a manutenção das instituições, contando para isso com o apoio recíproco.

Tabela 3 - Encontros que fortaleceram a coordenação política do MERCOSUL[49]

12/1998	Reunião do Rio de Janeiro: Reafirmação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; Reafirmação da prioridade do MERCOSUL como processo de integração; Amplia a relação com a CAN.
06/1999	Reunião de Assunção: Ratifica e incentiva as instituições democráticas do MERCOSUL; Manifesta-se a vontade por uma associação inter-regional econômica e política entre EU e o MERCOSUL; Destaca-se a importância da ação conjunta do Bloco nas reuniões da OMC.
12/1999	Reunião de Montevidéu: Decisões concernentes a relação MERCOSUL-EU; Coordenação no campo macroeconômico; Coordenação e cooperação recíproca para a segurança regional.

Fonte: MERCOSUL 2013<www.mercosur.int>

Neste sentido, além das reuniões listadas acima, é preciso destacar a importância fundamental da reunião que teve vez em 24 de julho de 1998 na cidade

[49] Segundo critérios do autor com relação ao tema desta pesquisa.

Ushuaia, na Argentina. Nesta ocasião foi assinado pelos quatro presidentes dos países membros pleno do MERCOSUL, além de Bolívia e Chile como Estados associados, o Protocolo Sobre o Compromisso Democrático do MERCOSUL, Chile e Bolívia (MERCOSUL – Protocolo 2). O documento, conhecido como Protocolo de Ushuaia, é uma normativa fundamental para a compreensão do processo de democratização do Mercado Comum do Sul. O texto é um conjunto normativo que, em dez artigos, declara a região como uma zona de paz, que a manutenção das instituições democráticas é condição fundamental para a integração regional, prevê o apoio mútuo contra qualquer ruptura democrática nos países do Bloco, implicando inclusive sanções como a "*suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos*"(art. 5).

Em grande parte acredita-se que a assinatura do Protocolo de Ushuaia é uma precaução dos governos que o endossaram consistente à consciência do histórico de intervenções militares, ditaduras curtas e prolongadas, rupturas de toda espécie na ordem democrática e no Estado de Direito dos países da região (CAETANO, 2006). Uma normativa que serve como segurança e garantia compartilhada pela reciprocidade e apoio mútuo, para a manutenção das instituições do Estado de direito e a ordem estável democrática.

Entretanto, é possível inferir, que a assinatura do protocolo naquele momento histórico pode ter relação com a semelhança, identidade ideológica e afinidade no contexto geopolítico de que partilhavam os governos dos países. É possível pressupor também que a subscrição deste documento pode ter relação com o momento conturbado pelo qual passavam os países do MERCOSUL. Reflexo das opções macroeconômicas feitas até ali e que, de maneira muito contundente, repercutiriam em crises político-sociais que poderiam desembocar em crises político-institucionais.

O Protocolo de Ushuaia, portanto, pode ser compreendido como uma ferramenta que procura proteger as democracias representativas dos Estados signatários do Bloco e membros associados, tendo como premissa fundamental que as convenções, os acordos firmados, os procedimentos e as instituições importam para o bom desenvolvimento e manutenção da democracia.

Contudo, sua aplicação não é uma garantia automática *per se* de sanção pelas demais partes ao Estado que foi violado em seu rito democrático. Isto posto, é

preciso considerar o que diz respeito ao enquadramento dentro das transgressões passíveis de pena e estipuladas no texto do documento - que necessitam de verificação e posterior anuência consensual dos demais membros- como, com muito maior relevância, pela dependência de uma correlação geopolítica que favoreça a construção do consenso entre os demais membros para com a parte que foi golpeada e removida de seu espaço de poder.

No começo dos anos 2000, contudo, tem início um novo ciclo geopolítico para o Bloco, uma nova etapa de desenvolvimento político e econômico e a retomada institucional do projeto mercosulino com a opção fundamental de Brasil e Argentina de ter o MERCOSUL como centro de convergência, estabilidade e projeção para a região no mundo.

Entretanto, o projeto integracionista mercosulino para ocupar um espaço relevante nas relações internacionais - no contexto das etapas históricas de constituição de Blocos regionais - ainda carecia de reconhecimento e representatividade efetiva por parte dos seus cidadãos, que através da sua representação e endosso eletivo livre legitimariam o instituto integracionista como ferramenta relevante da vida nacional.

Nesse sentido, em meados dos anos 2000 e nos anos subsequentes, há um incentivo renovado partindo dos executivos nacionais de fomentar a representação política das sociedades dos países membros do Bloco através das instituições já existentes. Entre essas iniciativas é possível citar a pressão dos parlamentos nacionais e o incentivo dos governos à substituição da Comissão Parlamentar Conjunta pelo Parlamento do MERCOSUL, seu posterior acréscimo no número de representantes e eleições diretas; e o aumento dos pronunciamentos do Foro Consultivo Econômico e Social, ampliação dos membros, em especial os do terceiro setor, neste organismo. Todavia, há também uma renovação, incremento e novas disposições da Cláusula Democrática, que é revista e reapresentada para apreciação dos parlamentos nacionais (que por sua vez, gerou mais controvérsias e até mesmo serviu como uma das justificativas e pretexto para um golpe de Estado).

Todas essas iniciativas de tornar o MERCOSUL mais presente na vida cotidiana de seus cidadãos e entre setores organizados da sociedade acredita-se, tem como finalidade e objetivo, ser um aporte de legitimidade ao projeto mercosulino. Através de um processo de democratização que represente suas sociedades em sentido mais amplo, garantindo ao Bloco regional uma relação mais

dinâmica com a sociedade. Uma melhor paridade na participação e o reconhecimento não só de seus nacionais, como também, o suporte e prestígio internacional necessário que pode lhe proporcionar maior capacidade de influência nas negociações políticas e comerciais no âmbito mais geral das relações internacionais e multilaterais.

Nesse sentido, é importante identificar politicamente, analisar programaticamente e situar no tempo o processo de mudança do segundo para o terceiro ciclo geopolítico do MERCOSUL. Sua reconfiguração, os primeiros anos de desenvolvimento e a opção pelo sul e pelo Conesul feita pelos novos chefes de Estado então eleitos. As transformações na representação parlamentar e social, a produção de pronunciamentos dos referidos organismos, assim como, uma análise do conteúdo normativo destes atos. Desta forma, pretende-se verificar quais as perspectivas dos atores envolvidos quanto ao desenvolvimento do MERCOSUL em termos gerais, como propriamente, quanto ao que concerne à democracia entendida em sentido amplo, além da democratização do próprio projeto através da representação política.

4. O processo em desenvolvimento de democratização, representação e ampliação do MERCOSUL no século XXI

Os anos 2000 em geral foram favoráveis para as economias do MERCOSUL. A entrada com força de Índia e, principalmente China - membro pleno da OMC somente em 2001(OMC – Members) - nos mercados mundiais como importadores de *commodities*, reforçou por sua vez a tradicional exportação deste tipo de bens pelos países do Bloco. Os países da região em contrapartida procuraram diversificar o número de países para os quais exportavam sua produção, como também, a própria pauta de exportações (FARIA, COUTINHO, 2010) deixando de depender apenas dos mercados europeu e norte-americano[50]. Essa conjunção de fatores concorreu para um incremento nas balanças comerciais, superávits e aumentos crescentes do PIB (Ministério do Desenvolvimento D – Brasil) e o aumento das reservas internacionais e divisas do tesouro dos Estados. Esses elementos por sua vez garantiram determinada estabilidade econômica, queda no índice de desemprego, aumento real dos salários, crescimento do consumo interno e políticas sociais inclusivas de combate a pobreza e a miséria extrema, diminuindo assim, parcialmente, a histórica desigualdade social e econômica nos países da região (PRADO, 2011). Para que essa mudança ocorresse, além do bom cenário no comércio internacional, foi necessária uma mudança substancial nas políticas domésticas e na coordenação política e econômica entre os países do Bloco.

[50] O que posteriormente se mostrou uma opção acertada com a crise de 2008 nos EUA que acabou por afetar também as compras europeias.

Conforme descrito no capítulo anterior, em meio à convulsão econômica e social vivenciada nos países membros do MERCOSUL, os chefes de Estado assinaram em 24 de julho de 1998 o Protocolo de Ushuaia. Documento que afirma o compromisso com a democracia entre esses países, rejeitando mutuamente qualquer rompimento com a ordem institucional democrática que viesse a ocorrer em qualquer dos países do Bloco e propondo mecanismos mais eficientes de manutenção da democracia no processo de integração. Entretanto, as mudanças e transformações políticas refletiram-se não por uma sublevação ou subversão da ordem democrática, e sim, de sobremaneira, nas posições político-institucionais tomadas eleitoralmente nos pleitos subsequentes à entrada no novo milênio.

No Brasil, Luís Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República e inicia o terceiro ciclo de presidentes do MERCOSUL. Com orientações políticas de esquerda e interessado com, além de uma integração econômica, uma melhor coordenação e integração política para o Bloco. Depois de três tentativas frustradas, Lula e seu partido, juntamente com um arco de alianças amplo, são bem sucedidos na eleição de 2002. Assumindo a presidência, Lula assume também compromissos estabelecidos por seu predecessor junto aos credores internacionais, notadamente o FMI e suas cartas de intenções. Ele mesmo, quando candidato a poucos meses da eleição já havia lançado um manifesto intitulado ‘Carta ao Povo Brasileiro’ (Fundação Perseu Abramo, 2002) - na verdade endereçada ao mercado financeiro - em que se compromete em reconhecer todos os acordos e contratos firmados anteriormente.

Muito embora esse compromisso tenha representado uma mudança de posicionamento em relação à trajetória política e às posições do candidato e do seu partido, o advento da ascensão de Lula à presidência do Brasil foi um marco paradigmático para o Brasil e das relações no MERCOSUL na primeira década do novo milênio. Lula, como presidente eleito, diversificou o número de países compradores de produtos e de mercadorias brasileiros, assim como, intensificou o comércio regional com seus parceiros no Bloco, passando o MERCOSUL - em especial a Argentina - a figurar progressivamente entre os principais parceiros comerciais do país (Ministério do Desenvolvimento – Brasil). Além de estabelecer uma relação política prioritária nos organismos internacionais multilaterais - notadamente OMC e ONU - com os sócios, além de outros países em

desenvolvimento naquilo que ficou conhecido como marca de sua política externa como a “opção pelo sul”.

Embora seu governo tenha sido marcado por diversos avanços na área econômica e social, ficou também estigmatizado pelo escândalo do chamado ‘Mensalão’ no ano de 2005. Lula foi duramente criticado por setores da mídia e pela oposição pelo ocorrido, e por sua leniência em afastar do governo pessoas com os nomes envolvidos em corrupção. Embora os escândalos tenham comprometido sua popularidade Lula se reelege em 2006, no segundo turno, com uma ampla margem eleitoral. Consequência da estabilidade econômica, ampliação da política de crédito estendida a uma parcela da população que nunca havia tido acesso ao mesmo, o aumento do consumo das famílias, a valorização real do salário mínimo nacional[51] proporcional ao PIB do país e a programas sociais como o Bolsa Família e o Fome Zero. Em 2010 com a maior popularidade alcançada por um presidente eleito democraticamente, Lula faz sua sucessora: Dilma Vana Roussef é sua ministra chefe da casa civil, economista e ex-integrante de grupos de resistência a ditadura. Primeira mulher eleita presidenta da república brasileira, faz um governo de continuidade na política doméstica e mantém a ‘opção pelo sul’ nas relações internacionais e em especial pelo MERCOSUL.

Na Argentina, Néstor Kirchner é eleito presidente da república, depois de um período conflituoso no país e após um processo duro de disputa interna no Partido Justicialista. Assim como Lula, ele mantém uma postura austera em relação aos contratos firmados por seus predecessores com organismos financeiros e com o FMI - embora na retórica tenha feito críticas duras ao Fundo. Igualmente, mantém também o ministro da economia Roberto Lavagna, do ex-presidente Eduardo Duhalde, a política de desvalorização do peso argentino e, por conseguinte, o aumento das exportações e do saldo positivo na balança comercial do país. Isso fez com que a Argentina crescesse a taxas em média entre 7,5% e 8,5% ao ano a partir de 2003 (Ministério da Economia C – Argentina). Kirchner também priorizou uma aproximação política com o presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, com um maior intercâmbio político e comercial com o país vizinho e com o MERCOSUL, assim como a abertura do país para investimentos de capital produtivo brasileiro.

[51] Acima da inflação no período.

Em 2007 é substituído na presidência por sua esposa Cristina Kirchner, primeira mulher eleita pelo voto direto no país. Cristina mantém a política econômica do marido, aumenta os gastos com políticas sociais, o que produz uma diminuição considerável da pobreza e da indigência no país (CEPAL, 2012). Contudo, a Argentina sofre duramente com a crise econômica mundial de 2008, reduzindo sua tradicional exportação de bens primários e comprometendo a importação de bens de consumo. Ainda assim, em 2011 Cristina é reeleita com 54% dos votos válidos (CNE, Argentina, Publicaciones: 2011), o que corresponde à maior porcentagem eleitoral dos últimos 30 anos e que lhe garantiu também uma boa representatividade no Congresso Nacional.

Sofrendo ainda com os reflexos da crise de 2008 os preços na Argentina sofrem uma elevação considerável, a inflação aumenta substancialmente e Cristina e sua equipe econômica são acusados de manipular os dados oficiais. O governo opta então por aumentar ainda mais a presença do Estado na economia re-estatizando empresas e aumentando investimentos em transporte, saúde e habitação (Ministério da Economia D – Argentina). Por outro lado, seu governo também incentiva políticas de direitos humanos e reconhecimento como o fim da lei do *'Punto Final'*[52] – que impedia o julgamento dos crimes da ditadura – e a lei do casamento igualitário[53]. No que concerne a política internacional o governo de Cristina Kirchner ainda é mais ousado que o de seu antecessor, sendo uma das principais articuladoras da criação da UNASUL e CELAC, além de aumentar bastante os vínculos comerciais e políticos com demais parceiros de MERCOSUL, aumentando também, com o suporte deste, a presença argentina em fóruns e organismos multilaterais como presidindo o Grupo dos 77[54] e tendo atuação política relevante no Grupo dos 24[55].

Em 2004, o Uruguai também passa por mudanças em seu governo. É eleito presidente da república Tabaré Vázquez, político de esquerda e de orientação socialista, médico oncologista e ex-prefeito de Montevidéu. Encerrando assim uma sucessão de governos do Partido Colorado uruguaio e um revezamento de décadas entre este e o Partido Nacional - Blanco. Com a eleição de Tabaré, ascende ao

---

[52] Lei que estabelecia paralisação dos processos judiciários contra os autores das detenções ilegais, torturas e assassinatos que ocorreram na etapa de ditadura militar.
[53] Lei que permite o casamento de pessoas do mesmo sexo.
[54] http://www.g77.org/doc/presiding.html
[55] http://www.g24.org/member.html

poder um conjunto de forças políticas de esquerda denominada *Frente Amplio*. Uma frente que reúne diversas organizações que combateram o regime militar e que, com a abertura democrática, conquistaram um influente poder no país. Tabaré é eleito no primeiro turno e faz um governo de resgate do Estado, procura se aproximar dos governos de Brasil e Argentina - embora com esta última tenha tido conflitos com relação à instalação de indústrias de celulose em seu território - amplia as exportações para os vizinhos e consegue imprimir uma agenda de crescimento econômico para o país (Ministério da Economia – Uruguai).

Em 2010, com ampla aprovação de seu governo, logra fazer a sucessão presidencial a um companheiro de coalizão. José Pepe Mujica, deputado, ex-ministro da pecuária e agricultura, ex-preso político do período militar e militante do Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros é eleito presidente da república. Mujica faz um governo extremamente bem reconhecido nacional e internacionalmente[56], mantém um política econômica voltada para a diminuição das tradicionais desigualdades regionais do Uruguai – de Montevidéu para com o resto do país – investe em infraestrutura rodoviária, portuária e na indústria de celulose – motivo de uma contínua contenda com a Argentina. O Uruguai tem uma forte presença política no MERCOSUL, tanto por parte de seu executivo, quanto pela sua delegação nos fóruns representativos da estrutura institucional. Isso pelo fato da sede do MERCOSUL e dos organismos representativos serem em solo uruguaio, como pela relevância comercial que o Bloco tem para a economia uruguaia (Ministério da Economia B – Uruguai).

O Paraguai, país de menor economia do Bloco e com maior dependência dos mercados vizinhos, viveu na década de 1990 um processo político institucional conturbado e marcado por golpes, tentativas de golpe, assassinatos, exílio e impeachment. Em 2001, Luis Gonzáles Macchi, presidente do congresso, assume a presidência após o afastamento de Raúl Cubas, eleito em 1999 e acusado de, juntamente com o General Lino Oviedo, planejar o assassinato do vice-presidente Luis Maria Argaña[57]. Luis Gonzáles Macchi, implicado em casos de corrupção e de desvios de recursos públicos, sofre um processo de inquérito legislativo, é absolvido

[56] Sendo inclusive indicado ao Nobel da Paz e indicado presidente do ano pela influente revista The Economist.
[57] O general Oviedo se exila no Brasil e posteriormente Raul Cubas também.

e nas eleições de 2003 substituído por Nicanor Duarte Frutos, seu ministro da educação.

Frutos, que é membro do Partido Colorado, goza de maioria no congresso paraguaio e a partir desta maioria, em 2005 anuncia sua pretensão de fazer uma mudança constitucional para concorrer a um novo mandato. Essa atitude mobilizou setores da sociedade paraguaia descontentes com os rumos da economia a se posicionar contrariamente. A atitude repercutiu em protestos de rua que culminaram na ascensão de Fernando Lugo como uma liderança do movimento.

Em 2008, Fernando Lugo, líder do movimento e bispo católico ligado à Teologia da Libertação, é eleito presidente da república com o apoio de movimentos sociais e com um programa político voltado à reforma agrária, renegociação da energia da usina de Itaipu e por um sistema de seguridade social mais abrangente. Lugo faz um governo de restauração institucional, impede a instalação de uma base militar norte-americana em território paraguaio, conquista junto ao governo brasileiro a renegociação do preço da energia de Itaipu binacional e através do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) implementa uma agenda de obras de infraestrutura para o país.

Embora durante a campanha a coalizão dirigida por Lugo tenha agregado segmentos importantes de movimentos sociais, militares, juventude e camponeses, no congresso o presidente conta com o apoio institucional de uma base parlamentar frágil e muito pouco fiel. Assim, em 22 de junho de 2012, é acusado pelo Congresso - a partir de um conflito agrário no norte do país - de ‘não desempenhar bem a função’ e, num prazo inferior a 36 horas, sofre impeachment, é afastado da presidência e substituído pelo vice-presidente Frederico Franco. O fato foi rechaçado pelos demais países do Bloco com base no Protocolo de Ushuaia, assinado pelo Estado Paraguaio em 1998 (PINTO, 2012). Os demais presidentes, em reunião da Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, realizada em Mendoza na Argentina entre os dias 28 e 29 de junho de 2012, decidem por suspender o Estado paraguaio da participação nos fóruns decisórios do Bloco e por admitir, com base nessa suspensão, a entrada da República Bolivariana da Venezuela. O Paraguai reingressa no MERCOSUL e em seus fóruns decisórios e representativos novamente em 2013 com a eleição do empresário e membro do Partido Colorado Horácio Cartes.

Na crise paraguaia, foi parte da peça acusatória da oposição, a denúncia também referente à atitude do presidente Fernando Lugo de assinar o Protocolo de Montevidéu – ou Ushuaia II. Documento adicional que instrumentaliza o Protocolo de Ushuaia com a indicação de medidas a serem tomadas pelos Estados membros em caso de rompimento democrático em qualquer uma das partes. A acusação consistia na insinuação de que o Protocolo feriria a soberania paraguaia e poderia ser usado como forma de bloqueio ao país - seção b, artigo 6 do Protocolo - por um MERCOSUL que tendia cada vez menos para uma integração econômica e cada vez mais para um instrumento político (Congresso Paraguaio). Nesse sentido, por exemplo, a oposição paraguaia a Fernando Lugo, majoritária no senado, não ratificava a adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL como membro pleno (Congresso Paraguaio, 2006), já admitida pelo seu executivo, entretanto sem efeito enquanto não tivesse o endosso da casa legislativa.

É interessante analisar essa denúncia de politização do MERCOSUL e nesse sentido avaliar as principais decisões do Bloco no milênio que se inicia e o possível sentido político destas na condução do processo de integração e possível democratização do Bloco. Para tanto, apresentam-se a seguir os principais Protocolos e uma breve avaliação dos seus significados para o MERCOSUL.

Posteriormente, apresenta-se o desenvolvimento dos principais organismos representativos da estrutura institucional do Bloco. Em primeiro lugar, faz-se uma análise descritiva do Foro Consultivo Econômico e Social: atribuições e prerrogativas protocolares, competências regimentais, entidades nacionais e confederações regionais representadas e a quantidade e conteúdo da produção de pronunciamentos desde sua instalação.

Por fim, passa-se a uma análise mais detida sobre o processo de instalação do Parlamento do MERCOSUL: a constituição deste organismo representativo, seu desenvolvimento e relevância institucional e a produção de atos parlamentares até o presente. Procurando-se analisar quais são e a quantidade de atos e, de maneira geral, o conteúdo dos mesmos. Verificando-se assim, não só a produtividade do parlamento, como também, em que sentido este organismo mais se pronuncia, qual o tipo de ato mais acionado e qual sua perspectiva em relação aos desenvolvimentos mais gerais do projeto mercosulino.

4.1 Principais Protocolos ratificados e em trâmite nos anos 2000

A primeira decisão relevante do MERCOSUL acontece em 2002. Neste ano é assinado o Protocolo de Olivos (MERCOSUL E, Protocolos), referente à Solução de Controvérsias no MERCOSUL. O protocolo estabelece mecanismos arbitrais para resolver conflitos entre as partes em contendas comerciais, políticas e jurídicas. O documento assinala a prioridade de em primeiro lugar toda e qualquer discordância ser diretamente tratada entre as partes interessadas antes de qualquer recurso arbitral. Não sendo possível, o protocolo estabelece competências e um papel arbitral de mediação atribuído ao Grupo do Mercado Comum. Na impossibilidade do Grupo de dirimir o problema, o protocolo define a instauração de um tribunal *Ad hoc* de especialistas funcionais, formado por um árbitro de cada Estado-Parte, que terão a incumbência de resolver a questão. Contudo, ao final do processo, é possível apelar ainda para o Tribunal Permanente de Revisão, instituído também pelo mesmo Protocolo como órgão constante e permanente da estrutura institucional.

O Protocolo de Olivos busca reforçar as capacidades autônomas do Bloco de dirimir as possíveis controvérsias e conflitos que possam vir a ocorrer entre os Estados-Parte. É uma iniciativa, sem dúvida, voltada a estabelecer entre os membros a possibilidade de negociação das diferenças com base em premissas de um regionalismo que procura dirimir as diferenças políticas de maneira endógena. Através de uma cooperação funcional temática exercida por profissionais e especialistas e por grupos com interesse em determinadas pautas específicas em disputa. Desta forma, embora o MERCOSUL se mantenha nas negociações mundiais através de um regionalismo aberto comercialmente, o Bloco procura se resguardar antes que qualquer contenda seja remetida a outros fóruns de negociação multilateral exógenos como a OMC, Tribunal de Haia, etc[58]. Criando assim um mecanismo arbitral que antecede e resguarda os assuntos e diferenças entre pares aos trâmites internos do Bloco, procurando desta forma, gerar unidade prática e simbólica a partir das divergências recorrentes. Pactuado, contudo, a partir de um mecanismo protocolar que estipula a participação paritária e democrática de profissionais funcionários dos diferentes Estados-Parte, tanto em grupos *Ad hoc* como nos fóruns permanentes do sistema mercosulino, constituindo-se como uma

[58] Embora no caso da disputa sobre a produção de celulose o Protocolo de Olivos não resolveu a contenda entre Argentina e Uruguai que acabou sendo remetida ao Tribunal de Haia.

representação jurídica e institucional, entretanto, não necessariamente política, entendida como dinamismo entre sociedade e instituições.

Outra significativa decisão dos anos 2000 é a instituição de um mecanismo soberano de financiamento do projeto de integração, com vistas a qualificar a infraestrutura regional e a convergência das economias. Essa medida consistiu na criação, por parte do Conselho do Mercado Comum, em Puerto Iguazú em julho de 2004, do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM. Trata-se de um fundo soberano, que capta recursos dos Estados-Parte conforme a dimensão relativa do Produto Interno Bruto de cada país do Bloco e aloca os recursos somados - mais uma contrapartida local - em ordem inversamente proporcional à magnitude relativa das economias dos países.

Tal mecanismo procura corrigir as assimetrias regionais ao alocar recursos em obras e em inovação tecnológica que proporcionem um desenvolvimento mais equilibrado ao projeto (PINTO, 2011). O Fundo consiste em um mecanismo de financiamento soberano para os países do Bloco, que buscam, através de um esforço conjunto de capitalização autônoma, promover o desenvolvimento das economias sem a necessidade de ter de recorrer unicamente aos tradicionais organismos financeiros internacionais como o FMI e Banco Mundial e, com isso, ter de admitir possíveis ingerências por parte destes organismos nas políticas domésticas como o ocorrido na década de 1990.

O Fundo (FOCEM A) tem a virtude de aplicar os recursos fundamentalmente em obras estruturantes nos países do Bloco e que busquem a convergência das economias através destas obras. É dividido em quatro programas de ação: Convergência Estrutural; Desenvolvimento da Competitividade; Coesão Social; e o próprio Desenvolvimento Institucional e do Processo de Integração. Conta com um mecanismo de aprovação de recursos instituída através de representantes de cada país que formam as Unidades Técnicas Nacionais, que são uma primeira equipe de elaboração de projetos, somados posteriormente a uma Unidade Técnica do FOCEM, formada por um corpo técnico permanente de profissionais do MERCOSUL. Os projetos passados por essas duas unidades são remetidos e revisados pelo Grupo do Mercado Comum (GMC) e ratificados posteriormente pelo Conselho do Mercado Comum (CMC). A princípio prevê somar recursos num total de U$ 100 milhões, podendo o valor ser ainda incrementado com aporte de recursos externos. Os recursos disponibilizados têm sido responsáveis por obras

fundamentais: no Uruguai principalmente na construção e reforma de novas rodovias, portos marítimos e fluviais (FOCEM B); e no Paraguai, entre outros, na construção de redes de energia de Itaipu à Assunção (FOCEM C).

O FOCEM tem sua origem em grande medida por uma demanda histórica das economias menores: Uruguai e Paraguai. Países que ao longo dos anos, muitas vezes, apontaram o MERCOSUL como um empecilho para um melhor desenvolvimento de suas economias. Pois se mantinham atreladas a este por acordos tarifários e alfandegários que, segundo seus detratores, inviabilizavam o crescimento pela maior capacidade de atração de investimento das economias maiores. Nesse sentido, reivindicavam uma contrapartida expressiva da boa vontade de seus parceiros para com uma integração que fosse compartilhada de maneira mais equânime e que realmente mitigasse a estrutural desigualdade entre as partes.

O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL é uma aposta dos países do Bloco em criar instituições independentes de financiamento do projeto de integração. Procura de maneira muito original criar uma interdependência conectada aos anseios de desenvolvimento infraestrutural dos grupos de interesse locais e, com a criação de grupos de profissionais encarregados nacionalmente e transnacionalmente, constitui ‘sujeitos-ponte’ de conexão regionalista que não só elaboram projetos e obras, como também, formam um ‘*corpus*’ funcional regionalista. Contudo, o Fundo é também um mecanismo de cooperação e controle intergovernamental onde os executivos nacionais disponibilizam recursos seus em nome do aprofundamento das relações regionais. Produzem assim, um rompimento com o estrito ideário comercialista competitivista e constituem um mecanismo conjunto de governança de recursos regionais que se aproxima bastante de um processo intencional de alcançar uma supranacionalidade institucional voluntária.

Nos anos de 2006 e 2012 o MERCOSUL admitiu, através da assinatura de mais dois Protocolos, a inclusão de dois novos sócios na entidade, são eles respectivamente a República Bolivariana da Venezuela (MERCOSUL, G) e a República Plurinacional da Bolívia. Entretanto, como mencionado anteriormente, a adesão só pode ter efeito após ser ratificada pelos legislativos dos demais Estados-Parte, de maneira a somente se tornarem plenos de direito nas instâncias decisórias e representativas com esta condição. O movimento de entrada de Venezuela e de Bolívia no MERCOSUL e, o consequente afastamento destes do projeto de

integração andino - CAN - expressa, em grande medida, um critério de tomada de posição geopolítico e geoeconômico dos dois Estados.

A aproximação de Chile, Colômbia e Peru para com os Estados Unidos da América através de tratados bilaterais de livre comércio (TLC's) e a criação da Aliança do Pacífico como uma antagonista regional à Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América, fizeram com que Bolívia e Venezuela procurassem uma aproximação comercial e política com o MERCOSUL. Os motivos para tal atitude podem ser considerados por diversos prismas, entretanto, essencialmente podem se apontar dois elementos fundamentais, um econômico e outro político: por um lado o interesse recíproco pelas trocas comerciais de hidrocarbonetos, alimentos e bens de consumo industrializados; por outro, a estabilidade institucional e proteção jurídica de não intervenção externa por apoio mútuo previsto pelo Protocolo de Ushuaia aos membros signatários do Tratado de Assunção[59].

O MERCOSUL desde o princípio se constituiu como um processo aberto à adesão de novos membros, está presente já no documento de Assunção a perspectiva de ampliar o projeto, se constituindo, portanto, como um regionalismo em processo contínuo e não estático circunscrito a um número determinado de pares. Contudo, a conjunção de interesses mútuos e afinidades políticas nunca foi tão presente como no período que se inicia na segunda metade da década de 2000 entre os governos dos referidos países e os governos do MERCOSUL. Ademais, as contínuas cisões e diferenças entre os governos andinos acabaram por provocar uma incapacidade de coordenação política entre os países da região. Exemplos disso é a profunda rejeição do governo venezuelano sobre a presença militar norte-americana na região através do chamado 'Plano Colômbia', a acusação do governo colombiano ao governo venezuelano - e também equatoriano - de não combater, ou mesmo, ser leniente para com as guerrilhas[60], o retorno de contendas territoriais entre Bolívia e Chile, a criação da Aliança do Pacífico, pacto de países andinos e centro-americanos com apoio dos EUA que é política e comercialmente antagônico à ALBA, entre outras.

Os benefícios para o MERCOSUL da entrada de Bolívia e, principalmente, de Venezuela já foram extensamente debatidos (LIMA, 2009), também é

[59] Em recente reunião em janeiro de 2014 a CELAC assume em seu documento final o mesmo conteúdo democrático inspirado e presente no Protocolo de Ushuaia.

[60] Tanto Álvaro Uribe quanto Juan Manuel Santos, mandatários colombianos, em diversas declarações fizeram alusão ao trânsito das guerrilhas em territórios vizinhos.

reconhecida a postura ideológica e a rejeição dos governos de Venezuela e Bolívia quanto a Globalização hegemônica, o imperialismo econômico e político e o intervencionismo estrangeiro em assuntos e políticas internas de seus Estados (BRICEÑO-RUIZ, 2010). Essa rejeição é em grande parte fruto da composição ideológica majoritária dos governos destes países, que por sua vez foram eleitos e reeleitos com ampla maioria de votos, em diversas eleições subsequentes e que remetem a uma igual e proporcional rejeição social e popular das políticas neoliberais levadas a cabo na década de 1990 nas economias destes países.

Contudo, ademais essa rejeição pregressa, tanto Venezuela quanto Bolívia sofreram, respectivamente, em 2002 e 2008 tentativas de golpes de Estado civil-militar contra suas democracias eleitoral e constitucionalmente constituídas, tendo o MERCOSUL se posicionado desde o princípio ao lado dos governos constitucionais[61]. Essas tentativas mal logradas contaram com o apoio de setores dirigentes empresariais, militares e mídia nacional[62], o que por sua vez, precipitou um maior realismo nas relações internacionais destes governos para com o seu entorno geopolítico imediato. Procuraram assim, um afastamento relativo e uma nova perspectiva nas relações multilaterais e regionalistas, procurando no MERCOSUL um espaço de negociação comercial, ou seja, uma opção pelo regionalismo intergovernamentalista subsidiado pela interdependência econômica. Mas mais do que isso, salvaguardar suas democracias através do suporte da Cláusula Democrática e no apoio político sustentado pela supramencionada interdependência da relação de necessidades hidrocarbonetos/alimentos e bens industrializados e no apoio político dos governos brasileiro e argentino que gozam de certo prestígio internacional.

No sentido de incrementar a proteção mútua, é importante salientar de maneira mais expressiva, a assinatura do mencionado anteriormente Protocolo de Montevidéu - ou Ushuaia II - (MERCOSUL D – Protocolos). Documento que prevê as ações, sanções e atitudes cabíveis aos países membros do MERCOSUL, no âmbito do próprio fórum, como também, internacionalmente em caso de ruptura democrática na ordem institucional de qualquer um dos países signatários. O referido protocolo instrumentaliza seu predecessor (Ushuaia) e, em seu artigo seis,

[61]Com o bloqueio econômico de Estados opositores a Morales o MERCOSUL aporta U$ 30 milhões em importações do governo nacional boliviano.
[62] Além da acusação dos governos Morales e Chávez de que a CIA e o Departamento de Estado dos EUA estariam por trás das articulações políticas e financeiras para o golpe.

dá destaque às possíveis medidas a serem aplicadas pelos chefes de Estado ou seus respectivos Ministros de Relações Exteriores em reunião do Conselho do Mercado Comum em caso de ruptura ou ameaça de ruptura na ordem democrática nos países do Bloco:

> a) Suspender o direito de participar dos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL.
> b) Fechar de forma total ou parcial as fronteiras terrestres. Suspender ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento.
> c) Suspender a parte afetada do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos Acordos de Integração celebrados entre as partes, conforme couber.
> d) Promover a suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais. Promover junto a terceiros países ou grupo de países a suspensão da parte afetada de direitos e/ou benefícios derivados dos acordos de cooperação dos quais seja parte.
> e) Respaldar os esforços regionais e internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação ocorrida na Parte afetada.
> f) Adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais. (Protocolo de Montevidéu)

O Protocolo prevê esse conjunto de medidas a serem tomadas na perspectiva de inibir toda e qualquer ‘aventura’ antidemocrática e autoritária que possa tomar vez nos países do Bloco. Tendo em vista, claro, o histórico de regimes de exceção que afrontaram e violentaram as instituições e populações locais, estipulando um conjunto de medidas tomadas em comum para forçar uma saída negociada, procurando inclusive através da denúncia do rompimento democrático, o boicote não só regional como também com apoio internacional através dos fóruns multilaterais. Embora estipule medidas duras de prevenção e de combate à ruptura democrática na região, o Protocolo, ainda em seu artigo seis, toma o cuidado de estabelecer a observância à proporcionalidade das sanções, o respeito e cuidado à população civil e a integridade territorial da parte afetada repelindo qualquer tipo de ocupação externa.

O Protocolo é um importante aditivo instrumental à primeira Cláusula Democrática, estipulando os meios cabíveis e sanções mais duras de dissuasão a qualquer tentativa de subversão antidemocrática da ordem constitucional. Contudo, sua assinatura só foi possível graças também a uma correlação de forças e entendimento comum entre os países do Bloco quanto ao momento pelo qual passa a região. Um momento de diminuição das desigualdades e, por conseguinte, contrariando determinados privilégios e patrimonialismos tradicionalmente

arraigados nas sociedades locais dos países. A sucessão de tentativas e os golpes consumados em Honduras e no Paraguai – tendo este último inclusive na própria assinatura do Protocolo pelo presidente Lugo um dos argumentos para o golpe - só fizeram reforçar a necessidade de se instituir um mecanismo mais severo de repulsão ao golpismo.

É relevante aqui fazer uma diferenciação entre a primeira e a segunda Cláusula Democrática do MERCOSUL pelo que carrega consigo de normatividade, institucionalização e contexto em que foram subscritas. Em primeiro lugar estes protocolos não são exatamente uma norma moral apoiada em uma solidariedade cosmopolita das sociedades civis transnacionais como preconizada por Habermas. Tanto por não se pretenderem universais e sim para com o resguardo da integridade regional, como também, por ter um caráter eminentemente fomentado por Estados e governos em proteção recíproca, procurando assim, restabelecer a solidariedade cívica nacional na parte afetada.

Nesse sentido também, por um viés institucional, parece haver um incremento na perspectiva de uma governança compartilhada e com deferência à democracia como prescrito por Held (1995; 2004) e Dahl (1999; 2005). Há uma diferenciação ainda entre a primeira e a segunda Cláusula Democrática, enquanto a primeira é ainda um mecanismo estritamente intergovernamental de tomada de posição, a segunda em seu artigo 5 seção b estabelece: *'Comissões abertas para acompanhar os trabalhos de mesas de diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos da Parte afetada.'* Dando abertura, portanto, não só aos segmentos políticos em conflito, como também, incluindo à consulta a setores econômicos e organizações sociais pátrias – mantendo, portanto, a intenção de restaurar a solidariedade cívica nacional - interessadas na estabilização mais célere da crise conflagrada.

Todavia, as características e diferenças entre as duas versões da Cláusula guardam grande consonância com o contexto histórico em qual foram assinadas. Tem relação com as diferenças de perspectiva quanto ao projeto de regionalização mercosulino a qual Caetano (2011) faz tão perspicaz referência, e que aqui diferenciamos, mais especificamente, entre um projeto mais tendente ao comercialismo e outro de cariz mais inclinado a um MERCOSUL com desempenho ativo mais político e social. Uma diferenciação que guarda relação também com a pluralidade política do desenvolvimento histórico da América Latina e os projetos

neoliberal e democrático-participativo em disputa no continente a qual Dagnino (2006) faz referência. Nesse sentido, é importante assinalar o assertivo incentivo de conteúdo democrático, partindo da sociedade política do terceiro ciclo geopolítico regional, em direção a busca de uma correspondência em medida semelhante nas sociedades civis. Com o intuito de resguardar as democracias tendo como suporte não só a contratualização entre as burocracias estatais estabelecidas, como também, contando com a apreciação, o julgamento e o suporte das sociedades. Princípio este, que poderá ser verificado não só no incremento da Cláusula Democrática, como também, na reformulação dos organismos representativos da estrutura institucional do Bloco.

Nesse sentido, é importante antecipar ainda, neste segmento de capítulo, a assinatura do Protocolo de Constituição do Parlamento do MERCOSUL na primeira metade dos anos 2000. Instituição criada com o intuito de superar as deficiências e os limites da Comissão Parlamentar Conjunta e que propõe o estabelecimento de uma representação parlamentar das populações dos Estados-Parte. O Protocolo define um processo de instauração do PARLASUL por etapas, sendo em um primeiro momento mantido os mesmos moldes da Comissão Parlamentar Conjunta, ou seja, uma representação constituída a partir dos parlamentos nacionais. Entretanto prevê, posteriormente, eleições gerais, diretas e respeitando uma determinada proporcionalidade demográfica dos Estados-Parte para a composição representativa do PARLASUL.

Contudo, antes de passar à instalação do Parlamento do MERCOSUL e de suas atividades recentes, far-se-á uma análise detida sobre outro organismo de representação: o Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL, suas características constitutivas, seu regulamento interno, identificação dos atores envolvidos, a produção de pronunciamentos, o conteúdo dos mesmos e uma reflexão sobre o tipo de exercício da representação ali instalado.

4.2 O Foro Consultivo Econômico e Social

O Foro Consultivo Econômico e Social foi instituído assim como o Parlamento do MERCOSUL pelo Protocolo de Ouro Preto, é segundo sua definição normativa, o

organismo de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados-Parte do MERCOSUL. O órgão é composto pelo setor empresarial, por organizações de trabalhadores e trabalhadoras e, de maneira geral, por outros segmentos da sociedade de alguma forma ligados à produção. Tem por finalidade tratar de questões referentes à integração em âmbito regional e questões mais amplas atinentes ao multilateralismo em escala global. Tem a atribuição de se pronunciar voluntariamente mediante Recomendações remetidas ao Grupo do Mercado Comum, podendo também ser chamado a se pronunciar por parte deste quando o mesmo entender se tratar de tema conducente às características do Foro. Entrou de fato em funcionamento em 1997, atuou até 2012, todavia com o golpe de Estado no Paraguai e a adesão da Venezuela no mesmo ano, não consta ter se reunido posteriormente de maneira oficial e emitido qualquer Recomendação[63].

Os artigos do Protocolo de Ouro Preto de 1994 referentes a este organismo estipularam a responsabilidade ao próprio de estabelecer o seu Regimento Interno (Regulamento do FCES- 1996) de funcionamento e suas atribuições. Assim, o Foro Consultivo já em 1996 aprova o seu primeiro Regimento Interno, disposto em seu segundo artigo como atribuições:

> I - pronunciar-se, no âmbito de sua competência, emitindo Recomendações, seja por iniciativa própria ou sobre consultas que, acompanhando informação suficiente, realizem o GMC e demais órgãos do MERCOSUL. Estas Recomendações podem referir-se tanto às questões internas do MERCOSUL quanto à relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração;
>
> II - cooperar ativamente para promover o progresso econômico e social do MERCOSUL, tendente a criação de um mercado comum e sua coesão econômica e social;
>
> III - acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação, seja a nível setorial, nacional, regional ou internacional;
>
> IV - propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração;
>
> V - realizar investigações, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o MERCOSUL;
>
> VI - estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, quando for conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos;
>
> VII - contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no MERCOSUL e difundindo sua dimensão econômico e social;

[63] Tendo por base os documentos disponibilizados online.

> VIII - Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração.
>
> (Regulamento do Foro Consultivo Econômico e Social – 1996).

O regulamento estabelece também a forma de organização e as composições nacionais e setoriais da sua estrutura institucional. Firma uma representação de nove organizações por Estado-Parte, sendo quatro do setor empresarial, quatro do setor sindical e trabalhista e um membro vinculado a um terceiro setor - consumidores, cooperativas, educacional, etc. - compondo o assim chamado Plenário do Foro. Cria também Órgãos de Assessoramento Técnico, estabelece uma Coordenação para os trabalhos e uma Mesa Diretiva a ser exercida de maneira rotativa por uma Presidência *Pro Tempore* a cada seis meses, coincidindo e guardando correspondência com o período do Estado-Parte que esteja exercendo a Presidência *Pro Tempore* do Conselho do Mercado Comum.

O Foro encontra em seus primeiros anos de funcionamento uma grande dificuldade de realmente atuar e ocupar um espaço verdadeiramente efetivo na condução do projeto de regionalização (DRUMOND, 2005). Acredita-se aqui que tanto pela questão logística do órgão não ter um espaço físico próprio - fazendo com que as reuniões ocorressem de maneira a acompanharem a rotatividade do país que preside o plenário - tendo por consequência pouca produtividade. Quanto também pela pouca clareza com que ocorre o mecanismo de inclusão dos membros em seu plenário, ficando resguardado pelo regimento de 1996 que as seções nacionais escolheriam a maneira pela qual indicariam sua representação, o que por sua vez, fez com que as seções nacionais fizessem suas indicações de maneira a manter um esquema de alternância entre os mesmos membros para compor o plenário da organização.

Em 2012 o plenário do Foro aprova um novo Regimento Interno (Regulamento do FCES - 2012)**,** buscando segundo o texto **‘**atualizar o funcionamento interno do FCES e sua articulação com outros órgãos do MERCOSUL’ (Regulamento FCES 2, Preâmbulo). O novo regulamento conserva as suas Atribuições, os Órgãos de Assessoramento, a Coordenação ampliada, a Mesa Diretiva e institui a criação de uma Secretaria Permanente com Sede na República Oriental do Uruguai, conforme acordo de 24/07/2009 (Ministério de Relações Exteriores E - Brasil), com a função de apoiar administrativamente, manter os

registros documentais do Foro e dar suporte à Seção Nacional em exercício da Presidência *Pro Tempore* do Foro[64]. Contudo, amplia o total da representação setorial do Plenário do Foro para doze membros, mantendo o respeito pela representatividade de cada Estado-Parte, entretanto, alterando a paridade proporcional para quatro membros por segmento da sociedade, aumentando assim o espaço destinado ao terceiro setor, conforme seu artigo 4:

> Cada Seção Nacional terá direito, no Plenário do Foro, a doze (12) delegados titulares e seus respectivos alternos, não sendo obrigatório designá-los em sua totalidade:
>
> I. As Seções Nacionais designarão, segundo seus Regimentos ou composições internas, as organizações representativas dos setores econômicos e sociais que participarão no Plenário do Foro;
>
> II. Cada Seção Nacional terá autonomia para a composição de sua estrutura no Plenário do Foro, devendo observar a paridade na designação dos delegados das organizações dos trabalhadores e dos empresários, e, quando as condições assim o permitirem, de setores diversos.
>
> III. As organizações designadas para o Plenário do Foro indicarão seu delegado titular e respectivo alterno, os quais perderão sua representação por decisão das organizações das quais provém. O delegado alterno só atuará na ausência do respectivo titular;
>
> IV. As organizações poderão credenciar assessores nas reuniões do Plenário do Foro;
>
> V. As Seções Nacionais poderão indicar observadores para as reuniões, que, salvo expressa autorização do Plenário do Foro, não terão direito a voz. O Plenário do Foro poderá fixar o número de observadores.
>
> Regulamento do Foro Consultivo Econômico e Social - 2012

Entretanto, como se observa, o novo regulamento do Foro continua por não estabelecer um regramento uniforme para todos os Estados-Parte, deixando então a critério dos próprios, a forma pela qual comporá suas indicações ao Plenário. Esta autonomia por sua vez mantém a pouca clareza na maneira pela qual as seções nacionais escolhem e alternam os seus representantes. Neste sentido, a princípio, a representação estabelecida pelo regulamento e constituída posteriormente parece não estar afeita a um controle claro dos seus mecanismos de escolha e controle sobre o processo.

Assim, por exemplo, seguindo os critérios poliárquicos de Dahl (2005) para avaliar a democratização do sistema internacional, embora o organismo tenha sido criado, acredita-se: ele pouco favorece a participação dos cidadãos; existe pouco

[64] Nas duas visitas de campo feitas à sede do MERCOSUL não foram encontrados os funcionários responsáveis pela secretaria do Foro para se realizar entrevistas. Desta forma os dados coletados foram capturados através do site da seção argentina que os disponibiliza online.

controle político sobre suas atividades; com a reforma do regulamento e a criação de uma Secretaria Permanente, a disponibilidade das informações parece ter a pretensão de ser qualificada; o debate e a produção de pronunciamentos eram e continuam sendo públicos, muito embora com diversos impedimentos não formais para o acesso; foi possível constatar, nos diversos partidos que compõe o PARLASUL, um incentivo por parte de seus membros de incentivar o debate da integração por parte da sociedade organizada através do Foro; o organismo se pronuncia e faz observações sobre as atividades dos órgãos superiores, entretanto, as suas próprias atividades e mecanismos de escolha interna são muito pouco claros.

A partir das condições e critérios avaliativos, estendidos ao contexto internacional, - como condicionado por Dahl - é possível perceber que o Foro Consultivo é instituído na estrutura organizativa do MERCOSUL como um instrumento que procura trazer outras vozes ao processo de regionalização. Busca também ser um mecanismo de fiscalização dos impactos econômicos e sociais mais gerais do processo de integração (Regulamento do FCES 2, art. 2 seção 3), realizado pelos órgãos intergovernamentais executivos superiores do processo. Contudo, parece ter no controle da sua própria constituição uma contradição em termos representativos e democráticos. Neste sentido o questionamento quanto à legitimidade dos sujeitos que atuam transnacionalmente (VILLA; TOSTES, 2006) parece se aplicar de maneira sensata e necessária para um ajuste correto quanto à sua representatividade. O novo regulamento avança no sentido de aumentar o espaço destinado ao terceiro setor, contudo, ainda é muito pouco claro quem é o terceiro setor, e o que de fato representa.

A composição proporcional do Plenário do Foro pelos membros das seções nacionais atendeu ao disposto pelo seu Regulamento Interno aprovado em 1996, sendo conformado por diversas organizações dos setores empresarial, dos trabalhadores e organizações outras. Com o decorrer destes dezessete anos de trabalhos do Foro, e mesmo com a renovação de seu regulamento, é possível identificar qual foi o conjunto de entidades, federações e confederações que ao longo deste período se revezaram no Plenário do Foro.

Tabela 4: Representação Setor/País

	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai
Organizações Patronais	Confederação Nacional dos Transportes (CNT) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) Confederação Nacional da Indústria (CNI) Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg)	União Industrial Argentina (UIA) Câmara Argentina de Comércio (CAC) Câmara Argentina da Construção (CAC) Sociedade Rural Argentina (SRA)	Federação da Indústria, Produção e Comércio (FEPRINCO) Associação Rural do Paraguai (ARP) União Industrial Paraguaia (UIP) Câmara Nacional de Comércio e Serviços (CNCS) do Centro de Importadores Paraguai (CIP)	Câmara de Comércio de Produtos Nacionais (CMPP) COSUPEM Conselho Superior de Câmaras de Indústria Câmara Nacional de Comércio e Serviços do Uruguai
Organizações De Trabalhadores	Força Sindical (FS) Central Única dos Trabalhadores (CUT) União Geral dos Trabalhadores (UGT)	Confederação Geral do Trabalho (CGT)	Central dos Trabalhadores Unidos (CUT) Confederação dos Trabalhadores Paraguaios (CPT) Central Nacional dos Trabalhadores (CNT)	Inter-Plenária dos Trabalhadores - Central Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)
'Terceiro Setor' e Organizações Outras	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – (FASE) Instituto EQUIT - Gênero, Economia e Cidadania Global Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)	Associação Defesa do Consumidor (ADELCO)	Confederação das Cooperativas Paraguaias (CONPACOOP)	Confederação Uruguaia de Cooperativas (CUDECOOP)

Fonte: site seção argentina do Foro

A criação do Foro parece representar desde o princípio - no esteio da democratização com fé no potencial imanente da sociedade civil dos anos 1990 – uma perspectiva de institucionalização de espaços de representação da sociedade civil por etapas, assim como defendido por Held (1995; 2004). Contudo, o que se

observa de fato é a instituição de um espaço constituído com o intuito de conformar um conselho de entidades, de maneira geral ligadas à produção e ao mercado, que traz consigo reminiscências da perspectiva regionalista comercialista do segundo ciclo do MERCOSUL. Traz um avanço significativo estabelecendo um espaço equânime para o terceiro setor, representação destinada, de maneira geral, a organizações ligadas à produção e ao consumo nos demais Estados-Parte, sem fazer parte diretamente do campo patronal nem do trabalho.

Contudo, seguindo uma perspectiva gramsciniana clássica de compreensão da composição social, é possível descrever o Foro Consultivo não como um espaço de representação das sociedades, e sim, mais bem descrito como um espaço de representação dos mercados dos Estados-Parte. Em uma relação representativa institucional de consonância entre Estado(s) e mercado(s), através da intermediação de organizações sociais mais, ou menos, ligadas ao comércio e à produção em cada país e regionalmente. Todavia, em uma perspectiva social mais dinâmica das relações, a constituição e as atividades do Foro endossam aquilo que Neera Chandhoke (2002) alerta sobre as interpretações que fazem uma falsa separação entre os três setores: mercado, Estado e sociedade civil. Pois segundo ela, estes segmentos surgiram em um mesmo nexo temporal de desenvolvimento social sistêmico da humanidade, sempre mantiveram uma estreita e complementar relação entre si, e portanto, acredita-se aqui que intermediadas por representantes que se reconhecem como tal e conferem legitimidade à relação.

Portanto, a representação típica exercida neste espaço não é aquela a que Avritizer (2007) identifica como a do '*partícipe'* pertencente a sociedade civil e que desempenha sua função por uma legitimidade adquirida e reconhecida anteriormente ao processo em si. Mas sim, melhor definida como a do representante que detém a autorização política por desempenhar a defesa de uma causa pública identificada com um segmento social do qual faz parte e é porta voz de suas demandas e pautas coletivas específicas, ou seja, ao conceito de *'advogado'* de um pleito relativo a uma posição corporativa. Assim, conforme o exposto acima, o Foro Consultivo avançou nos últimos anos em relação a composição representativa dos setores organizados das sociedades, contudo está longe de representar o pluralismo e amplitude política das sociedades nacionais em sentido amplo como assevera Miguel (2003). Visto que, a produção das Recomendações fica restrita a grupos que se revezam alternadamente no referido espaço, assim como, as condições materiais

de participação ficam limitadas aos ‘advogados’ destes grupos de interesse específico – em sua maior parte econômico-comercial - que compõem o Plenário do Foro.

Todavia, nos dezessete anos de funcionamento do Foro Consultivo Econômico e Social o organismo produziu ao todo quarenta e duas Recomendações que foram remetidas para apreciação do Grupo do Mercado Comum e um pedido de apreciação de tema enviado em direção contrária (FCES - Recomendações). Embora a representatividade limitada deste colegiado, seus representantes dedicaram-se aos mais variados temas tratados, contemplando assuntos referentes a comércio, economia, cooperativismo; questões trabalhistas e sociais; conjuntura regional e internacional; acordos internacionais e relacionamentos bilaterais; abertura, participação e transparência; fundos soberanos; defesa do consumidor, questões educacionais e migração.

A partir da análise do conteúdo político e normativo dos referidos documentos apresentados acima, é possível fazer uma classificação simplificada da produção e das principais Recomendações encaminhadas pelo Foro ao Grupo do Mercado Comum, resumidas aqui nas seguintes categorias: Mercado e Comércio; Relações Internacionais e Multilaterais; Questões Sociais e Ambientais; e Política Interna e Fronteiriça. Assim dispostos e relacionados na tabela de Recomendações abaixo e ilustrados no gráfico a seguir:

Tabela 5: Recomendações aprovadas pelo Plenário do Foro Consultivo Econômico e Social.

Recomendação N° 01/97	ALCA	RI & M
Recomendação N° 02/97	Barreiras não tarifárias e travas burocráticas no comércio intra-mercosul	M & C
Recomendação N° 03/97	Negociações do MERCOSUL com o resto dos países da ALADI	RI & M
Recomendação N° 04/97	Medidas unilaterais dos governos que possam afetar o comércio intra-zona	M & C
Recomendação N° 05/97	Políticas de promoção do emprego	QS & A
Recomendação N° 01/98	Defesa do consumidor	QS & A
Recomendação N° 01/99	Relações União Europeia - MERCOSUL	RI & M
Recomendação N° 02/99	Abertura, participação e transparência	PI & F

Recomendação N° 03/99	Situação atual e futura do MERCOSUL	PI & F
Recomendação N° 04/99	Ratificação dos convênios 138 e 182 da OIT sobre trabalho infantil	QS & A
Recomendação N° 05/99	Criação da reunião especializada em matéria de cooperativas	M & C
Recomendação N° 01/00	Acesso aos mercados	M & C
Recomendação N° 02/00	Relacionamento MERCOSUL - Chile	RI & M
Recomendação N° 03/00	Integração de fronteiras	PI & F
Recomendação N° 04/00	ALCA (II)	RI & M
Recomendação N° 01/01	Situação atual e futura do MERCOSUL (II)	PI & F
Recomendação N° 01/02	Integração de fronteiras (II)	PI & F
Recomendação N° 02/02	Negociações MERCOSUL - União Europeia (II)	RI & M
Recomendação N° 03/02	Criação grupo ad - hoc sobre integração de fronteiras	PI & F
Recomendação N° 01/03	Programa para a consolidação da união aduaneira e para o lançamento do mercado comum "objetivo 2006"	PI & F
Recomendação N° 01/04	Negociações MERCOSUL - União Europeia (III)	RI & M
Recomendação N° 01/05	A rodada de Doha da OMC	M & C
Recomendação N° 02/05	Fundos de Convergência Estrutural - FOCEM	PI & F
Recomendação N° 03/05	Adesão da Venezuela ao MERCOSUL	PI & F
Recomendação N° 04/05	A rodada de Doha da OMC (II)	M & C
Recomendação N° 01/06	A rodada de Doha da OMC (III)	M & C
Recomendação N° 02/06	Não foi possível encontrar o arquivo	-
Recomendação N° 03/06	Consulta preceptiva	-
Recomendação N° 04/06	A iniciativa niñ@sur	QS & A
Recomendação N° 01/07	Superação das assimetrias no MERCOSUL	PI & F
Recomendação N° 02/07	A rodada de Doha da OMC (IV)	M & C
Recomendação N° 01/08	Recomendação sobre reconhecimento de estudos, títulos e certificados de ensino médio/secundário técnico	PI & F
Recomendação N° 02/08	Relações União Europeia - MERCOSUL (IV)	RI & M
Recomendação N° 03/08	Recomendação sobre meio ambiente e mudança climática	QS & A
Recomendação N° 04/08	Instituto do trabalho do MERCOSUL	QS & A
Recomendação N° 05/08	Fortalecimento do diálogo social no MERCOSUL	QS & A
Recomendação N° 01/09	Aprofundamento do processo de integração regional	PI & F
Recomendação N° 02/09	Impacto da crise global no processo de integração regional	PI & F
Recomendação N° 03/09	Sobre a Dimensão Regional do Comércio no MERCOSUL	M & C
Recomendação N° 01/10	Migrações e livre circulação de pessoas no MERCOSUL	PI & F
Recomendação N° 02/10	Relançamento das negociações MERCOSUL - União Europeia (V)	RI & M

Recomendação N° 04/12	Participação da sociedade civil do Paraguai no plenário do FCES	PI & F
Recomendação N° 05/12	Adesão da Venezuela ao MERCOSUL	PI & F

Fonte: site seção argentina do FCES

Gráfico 1: Recomendações do FCES.

Fonte: site seção argentina do FCES

Conforme o quadro de Recomendações anteriormente exposto e como já foi mencionado, o Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL nos quase dezessete anos de atividade produziu ao todo quarenta e duas Recomendações enviadas ao Grupo do Mercado Comum[65] e um pedido de apreciação de tema emitido em direção contrária. A criação e institucionalização do Foro pelo Protocolo de Ouro Preto, como já mencionado no segundo capítulo, guarda certa correspondência com outras experiências e organismos que buscam trazer segmentos da sociedade a se fazerem representar nos processos de integração regional.

O Modelo mimético que se procurou adotar, como também mencionado anteriormente é a União Europeia e, com relação a está, guarda correspondência

[65] Excetuando-se uma Recomendação que consta enumerada no inventário online, mas que, contudo, não está acessível para leitura.

com o seu congênere: o Comitê Econômico e Social. Entretanto, na comparação com este organismo o FCES do MERCOSUL fica bem atrás quanto à produtividade e proatividade. Produzindo o organismo europeu, em média, cerca de cento e setenta pareceres por ano, além de outros documentos de caráter consultivo (Comité Economico e Social Europeu - Recomendações). O FCES do MERCOSUL produziu numericamente uma média de pouco mais de duas e meia Recomendações por ano, de maneira intermitente, tendo anos como os de 1998, 2001, 2003 e 2004 produzido apenas uma Recomendação, como também, anos com até cinco Recomendações emitidas, como os de 1997, 1999 e 2008. É possível verificar, portanto, que embora tenha se instituído este espaço na década de 1990 com claro paralelismo e em tese os dois organismos tenham a mesma finalidade, o espaço constituído no MERCOSUL tem encontrado dificuldades e entraves para o seu desenvolvimento e maior proatividade.

Com relação às Recomendações emitidas pelo Foro, enunciadas e categorizadas anteriormente, é possível verificar que embora a composição dos membros do Plenário mantenha uma relação mais próxima com questões relacionadas à economia de maneira geral, a produção de Recomendações no que concerne estritamente a Mercado e Comércio correspondem a apenas cerca de 21% do total produzido até o presente. Número igual correspondente aos documentos que tratam das Relações Internacionais e Multilaterais e apenas um pouco inferior as Questões Sociais e Ambientais. Entretanto, uma leitura em profundidade das diretrizes expressas no conteúdo textual de todos os documentos aponte para uma tendência majoritária de análise conjuntural, mesmo que indiretamente, do mercado e do comércio regional e multilateral, incluído em grande parte dos casos entre as diretrizes das Recomendações indicações referentes à economia.

Isto posto, é possível fazer a princípio duas considerações relevantes: por um lado, mesmo o Plenário do Foro tendo em sua composição membros em sua maior parte ligados a segmentos representativos da economia, os títulos de debates propostos e efetuados tem abrangido assuntos que não diretamente estão relacionados estritamente ao mercado e ao comércio *stricto sensu.* Contudo, por outro lado, uma leitura mais atenta e em profundidade do conteúdo das Recomendações demonstra que o elemento de reflexão, deferência e sugestão a normativas relacionadas às relações de mercado está fortemente presente na grande maioria dos documentos.

Outro elemento importante que se apresenta no levantamento das Recomendações emitidas, é a forte tendência dos Representantes do Foro em debater e se posicionar quanto a questões relacionadas à Política Interna e Fronteiriça. No total foram dezesseis Recomendações neste sentido, perfazendo mais de 37% do total e tratando neste âmbito dos mais diversos problemas relacionados a esta categorização. Desde questões avaliativas da conjuntura do processo de integração quanto problemas de relacionamento e controle fronteiriço, maior transparência, participação e abertura do Bloco, avaliação e proposições para mitigar assimetrias entre os pares, migrações e cidadania mercosulina e as adesões de novos membros.

Por fim, a partir dos dados documentais que foram possíveis levantar[66], é plausível inferir algumas reflexões quanto ao funcionamento até o presente do Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL. Uma primeira questão é o quão problemática tem sido a forma de compor o organismo e instituir a representação política dos membros de seu Plenário: a falta de normatividade regimental quanto a isto e, por conseguinte, a alternância e revezamento entre as mesmas entidades, além do inexistente controle externo do funcionamento deste organismo, colocam em cheque a própria credibilidade e legitimidade da representação ali exercida, se parecendo muito com o que Brunkhorst (2011) chama de um cosmopolitismo de poucos produzido pela Globalização recente.

Outro apontamento pertinente é quanto à similitude, correspondência e certo mimetismo paralelo com o qual o Foro parece ter sido instalado e a conjuntura histórica na qual ele foi constituído no MERCOSUL. O organismo foi criado pelo Protocolo de Ouro Preto na década de 1990, referenciando-se claramente na experiência europeia de instituição da representação das sociedades na estrutura organizacional dos projetos de regionalização. Contudo, é também o período de hegemonia e naturalização da aplicação do ideário neoliberal, vem no esteio de um processo constituído globalmente de contar com o aporte de legitimidade da sociedade e, especificamente de atores do mercado, para facilitar a liberalização comercial das economias dos países. Assim, embora referenciado na experiência europeia, o Foro Econômico e Social herda de sua constituição um acento muito mais carregado no econômico do que no social, tem contornos muito mais

[66] Dada a dificuldade em fazer contato e entrevista com os membros do Foro e funcionários da recém criada Secretaria Permanente.

predispostos à negociação comercial, do que aberto a outras nuances e segmentos diversos e representativos da sociedade contemporânea.

O número diminuto da produção de Recomendações do Foro é fruto, acredita-se aqui, desta restrição a uma representatividade mais expressiva da diversidade das sociedades contemporâneas dos Estados-Parte[67]. A comparação com o seu congênere europeu têm que ser relativizada, claro, pelo tempo de existência das duas organizações, pelas trajetórias históricas e culturais de cada um dos processos de regionalização, e principalmente pela diferença de o projeto europeu ter características marcadamente tendentes à supranacionalidade e o projeto mercosulino à manutenção da Intergovernabilidade, centralizada nos executivos nacionais e pouco permeável a representação das sociedades.

Assim, pelo sentido das Recomendações do Foro serem apenas consultivas, não terem poder vinculante e pela particularidade do MERCOSUL como um Bloco regional intergovernamental, a atuação dos membros do organismo é uma permanente busca por conquistar mais espaço e relevância junto aos órgãos superiores e decisórios do processo. Deste modo, o maior número de Recomendações referentes à Política Interna e Fronteiriça parece representar uma tentativa do Foro de procurar alçar maior relevância dentro do Bloco, a partir de um posicionamento direto de como este deve se desenvolver e progredir, apontando para os organismos decisórios – com a legitimidade protocolar de ser um organismo de representação do conjunto das sociedades – qual no seu entendimento é o melhor caminho para se alcançar uma integração socialmente endossada, mesmo que isso não guarde correlação mais efetiva com a diversidade das sociedades nacionais em sentido amplo e que poderiam ter maior capacidade democratizante para o processo.

Por fim, o Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL pode ser entendido sim como um organismo que colabora para a democratização do Bloco. Mesmo que sua composição interna seja extremamente controversa e que, de maneira geral, suas Recomendações tenham um conteúdo com maior acento sobre relações comerciais e econômicas, sua inclusão na estrutura institucional do processo de integração é um importante elemento de expressão. Se não de toda

---

[67] A ampliação da representação do terceiro setor não conta para fins analíticos. Primeiro porque esta alteração é posterior a emissão das recomendações analisadas e, segundo, porque de maneira geral a representação deste segmento até o presente tem em sua maioria identidade também com o mercado.

diversidade das sociedades dos países do Bloco, pelo menos de organizações patronais, sindicais e associações que representam uma boa parcela de seus cidadãos.

4.3 O Parlamento do MERCOSUL

Desde seu princípio, já na assinatura do Tratado de Assunção, o projeto de regionalização do Conesul previa espaços de representação política das sociedades dos países signatários como mecanismo de democratização do processo de integração. Esse compromisso foi posteriormente reendossado em 17 de dezembro de 1994 pelo Protocolo de Ouro Preto, que dispõe sobre a constituição, atribuições e funcionamento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Entretanto, a Comissão, além de ter sido constituída como um espaço de representação de fato apenas dos parlamentos nacionais, durante os anos de sua vigência pouco influiu nas decisões mais gerais, resumindo-se a facilitar a harmonização e a internalização de normas nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais.

Foi somente com o início dos anos 2000 que o processo de democratização do projeto mercosulino via parlamento recebe um novo incentivo, partindo dos executivos recém eleitos nos países do Bloco, em especial Brasil e Argentina, e posteriormente por Uruguai e Paraguai. Esse incentivo corresponde, em grande medida, às mudanças nas perspectivas de política internacional gestadas no interior dos países com as eleições de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Carlos Kirchner na Argentina, a convergência entre ambos sobre os rumos que dali para diante o MERCOSUL deveria trilhar, no bojo de uma política externa comum e contrária ao adesismo integral ao ideário neoliberalismo e na perspectiva de democratizar as sociedades do Conesul em aspectos mais amplos (GUIMARÃES, 2006).

A instalação do PARLASUL na estrutura organizativa não significa a priori o seu empoderamento nas decisões relativas ao desenvolvimento do Bloco. Visto que, não possui capacidade de poder vinculante às decisões do CMC, ou mesmo de poder legislativo autônomo e soberano. Possuindo apenas o poder de livre reunião, pronunciamento ativo, deliberações majoritárias subsidiadas pela proporcionalidade

e, assim, remeter indicações de pauta para o Conselho do Mercado Comum. Todavia, ao final de um conjunto de etapas (a formação de bancadas de partidos supranacionais, uma determinada proporcionalidade demográfica da representação sem, no entanto, produzir maiorias e, por consequência, controles automáticos) estipula a representação cidadã por sufrágio direto e universal, o que possibilitaria uma maior participação das sociedades no processo de desenvolvimento do projeto de integração, além de um mecanismo que pode dar maiores condições de controle e *accountability ao* processo (MEDEIROS, 2008).

O PARLASUL, assim como o Foro Consultivo, é uma instância que guarda relação e similaridade com diversos outros organismos parlamentares representativos existentes em vários outros projetos de regionalização ao redor do mundo. Dentro do modelo mais geral das etapas da integração, é encontrado principalmente a partir do processo de pretensão à constituição de um Mercado Comum. Todavia, tem poderes e atribuições que, de maneira geral, devem estar de acordo com o nível de integração e disposição dos Estados-Parte em derivar parte de sua soberania aos processos de regionalização. Nesse sentido, o PARLASUL como parte da estrutura de um projeto intergovernamental, possui restrições, responsabilidades e representatividade limitadas pelas próprias características que até o presente marcaram a constituição e condução mais geral do MERCOSUL.

Contudo, sua análise se faz necessária pela própria realidade de sua existência, para uma melhor compreensão da representação ali exercida e pelas possibilidades que podem advir para a democratização do Bloco regional. Neste sentido, neste segmento de capítulo, far-se-á uma descrição do seu processo evolutivo de elaboração, as negociações e os principais atores que o constituíram, a produção de atos e pronunciamentos proferidos até o presente e uma avaliação crítica da sua atuação e possíveis desdobramentos democratizantes futuros.

4.4 O PARLASUL do Tratado de Assunção ao Protocolo Constitutivo: o desenvolvimento e uma mudança de paradigma

Com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai dão início ao processo de integração do Conesul. No Tratado já figurava, em seu artigo 24, a criação da Comissão Parlamentar Conjunta, cujo

objetivo genérico era facilitar e adiantar a regionalização. Com vistas à constituição do Mercado Comum e de trazer ao processo de regionalização a representação parlamentar dos Congressos nacionais como um canal de diálogo entre os poderes executivos e legislativos dos Estados-Parte (VAZQUEZ, 2001). O artigo, no entanto, não especificava as funções, as competências e a composição da Comissão Parlamentar Conjunta, a qual foi criada, então, com o objetivo de intermediar o processo de internalização de normas a partir da ação parlamentar com vistas a agilizar a conformação de um Mercado Comum (DRUMOND, 2005).

Como o tratado assinado se mantinha omisso sobre a regulamentação e atribuições da Comissão, os parlamentares dos respectivos congressos nacionais assumiram a direção do processo e começaram, ainda em 1991, as tratativas de negociação da participação parlamentar no processo. Estabeleceram um conjunto de intenções, elaboraram um Regimento Interno para a Comissão com competências e organicidade. Tendo como função, além da intermediação de normativas, o envio de recomendações aos órgãos do MERCOSUL que dispusessem sobre a condução do processo de integração, bem como solicitando informações das autoridades competentes a respeito da evolução do Bloco regional[68]. Estipula estas atribuições sem, no entanto, reforçar, incentivar e pressionar por um espaço legislativo *stricto sensu*, de apresentar para o conjunto do processo normativas legais vinculantes de desenvolvimento e de controle dos órgãos superiores.

Segundo o que definia o Tratado de Assunção, até o final de 1994 deveria haver uma reunião com o objetivo de estabelecer uma estrutura dos órgãos de administração do MERCOSUL. Assim os presidentes de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinam neste período o Protocolo de Ouro Preto que cumpre esta diretiva e dá uma personalidade jurídica internacional ao Bloco. O Protocolo designa as atribuições de cada um dos órgãos do MERCOSUL, como também, o sistema de tomada de decisões intergovernamental. É neste documento que a Comissão Parlamentar Conjunta passa a fazer parte de forma regimental da estrutura orgânica do Bloco e tem definidas suas competências.

[68] <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/ingles/documentos.htm>.

Assim, na seção IV, o Protocolo trata exclusivamente da regulamentação da Comissão, e em especial nos artigos 25 e 26 do Protocolo são tratadas as quatro funções que a Comissão Parlamentar Conjunta desempenharia no âmbito regional:

> Seção IV
> Da Comissão Parlamentar Conjunta
> Artigo 22 - A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-Parte no âmbito do MERCOSUL.
> Artigo 23 - A Comissão Parlamentar Conjunta será integrada por igual número de parlamentares representantes dos Estados-Parte.
> Artigo 24 - Os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta serão designados pelos respectivos Parlamentos nacionais, de acordo com seus procedimentos internos.
> Artigo 25 - A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Parte para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.
> Artigo 26 - A Comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum.
> Artigo 27 - A Comissão Parlamentar Conjunta adotará o seu Regimento Interno. Protocolo de Ouro Preto - 1994

Conforme expresso no tratado, a Comissão Parlamentar Conjunta é constituída como uma representação dos parlamentos nacionais dos Estados membros sem levar em consideração dados demográficos gerais. Estabelece então, um número igual na proporcionalidade da representação parlamentar e deixa a critério dos parlamentos nacionais a escolha de seus representantes junto ao órgão. Essa representação compreendia representantes das duas casas legislativas e em geral de parlamentares que acompanhavam atividades de política externa e/ou faziam parte de comissões específicas sobre o tema nos parlamentos nacionais (DRUMOND, 2005).

A Comissão Parlamentar Conjunta teria como atribuição colaborar com o processo integrativo através da harmonização jurídica com vistas a uma normatização crescentemente com maior propensão a complementariedade econômica e representativa das demandas das partes. Poderia também influenciar o processo de integração através de recomendações e de pronunciamentos ao Grupo do Mercado Comum, que as remeteria ao Conselho do Mercado Comum, órgão superior e decisório do Bloco.

Desta feita, pode-se constatar também que o interesse fundamental em trazer o poder legislativo para o processo decisório mercosulino reside na

capacidade e na competência dos legislativos nacionais em apreciar e aprovar tratados internacionais, e não em sua função propriamente parlamentar, ou seja, de produzir ordenamento jurídico, representar diretamente as populações e fiscalizar a atuação dos órgãos superiores executivos *(*CAETANO; PERINA, 1999*).*

Assim, ao logo de seus primeiros anos, na segunda metade da década de 1990, a Comissão esteve em sua maior parte envolvida no processo de discussão da internalização de normas nos Estados-Parte e a constituição de um *corpus* jurídico transnacional seguro para os investimentos externos na região. Embora a Comissão Parlamentar Conjunta tenha obtido diversos avanços no que concerne à negociação institucional, ela ainda carecia de poder decisório capaz de intervir diretamente no processo de integração com possibilidade de estabelecer normas vinculantes e representatividade cidadã.

Todavia, desde sua inclusão definitiva na estrutura institucional do Bloco (e mesmo antes, no processo de pressão parlamentar para a inclusão da dimensão legislativa no projeto), os parlamentares dos Estados membros já tratavam de um Parlamento para o MERCOSUL, levando em consideração a dimensão da representação cidadã. Contudo, é somente a partir de 1999 que se constitui um grupo de trabalho *Ad hoc* com vistas a fazer estudos no sentido de consolidar uma agenda para a institucionalização da representação política parlamentar e legislativa para o Bloco. O grupo é formado com o intuito de reformar o Protocolo de Ouro Preto e de criar seminários temáticos para debater o funcionamento e conformação de um parlamento para o Bloco regional. Segundo as indicações deste grupo de alto nível composto para elaborar alternativas para um melhor desempenho da dimensão parlamentar, o processo de integração necessitava de uma reforma institucional que corrigisse determinadas insuficiência, tais como: o insuficiente comprometimento dos partidos políticos para com o MERCOSUL, a carência de instrumentos de transparência e de controle das informações referentes ao Bloco regional, o pouco interesse na participação e representatividade cidadã (déficit democrático), sistema de incorporação de normas que não colaborava de maneira plena para o fortalecimento da segurança jurídica e a baixa qualidade técnica das normas (DRUMOND, 2005).

Embora tenha sido criado no espírito da convergência, o grupo acabou por apresentar duas propostas de trabalho, uma proveniente da seção argentina e outra da seção brasileira, embora tenham tido as duas algum aproveitamento posterior,

com alguma preponderância da proposta brasileira. A proposta argentina previa uma reforma do Protocolo de Ouro Preto, além de sessões de discussão entre os poderes de Estado Nacionais com vistas a estabelecer um Parlamento regional até 2009. Por sua vez, a sessão brasileira propunha debates internos de cada segmento nacional da Comissão Parlamentar Conjunta com vistas a: promover estudos e investigações acerca dos mecanismos de internalização de normas mercosulinas nos direitos internos; harmonização das normas; mecanismos de relacionamentos existentes entre a Comissão Parlamentar Conjunta e os demais organismos do MERCOSUL; reforma do Regimento Interno da Comissão com o intuito de incorporar a diversidade de opiniões existentes nos Congressos Nacionais e rever o processo decisório baseado no consenso, mudando-o por outro no qual para cada parlamentar um voto, e ainda elaborar uma proposta de reforma do Protocolo de Ouro Preto, visando à criação do Parlamento do MERCOSUL.

Assim, em 2003, com o Acordo Interinstitucional firmado entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho do Mercado Comum, a Comissão recebe finalmente um papel de maior relevância no processo decisório. O acordo previa a consulta a Comissão em matérias que requeriam a aprovação legislativa para incorporação nos ordenamentos jurídicos dos países, em contrapartida, a Comissão se comprometia em agilizar o processo de harmonização de normas. Entretanto, dificuldades regimentais e políticas nos parlamentos nacionais impediram que o acordo surtisse o efeito esperado, tornado-se inócuo sem a possibilidade de articulação necessária dos mercoparlamentares em seus congressos de origem.

Isto posto, é apenas a partir da iniciativa do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em acordo com seu congênere argentino Néstor Kirchner (LIMA, 2005), que em 2003 com a decisão 26/03 (OEA – Sistema de Informação de Comércio Exterior) se estabelece uma prerrogativa aos parlamentares de elaborar uma proposta de protocolo de constituição e negociar a instalação de um parlamento para o Bloco (NOGUEIRA, 2007). Esta iniciativa coloca pela primeira vez na história do MERCOSUL a responsabilidade de constituição de uma estrutura interna sob a direção dos atores do poder legislativo. Por um lado, isso se deveu à falta de iniciativa ou, pelo menos, de uma atitude mais assertiva da Comissão que pressionasse de maneira mais efetiva os executivos nacionais neste sentido. Por outro, a decisão final de se estabelecer uma representação parlamentar para o Bloco precisaria de alguma forma ter algum apelo entre os chefes de Estado, visto

que, os principais organismos decisórios do processo de integração são formados por estes e por seus gabinetes ministeriais. Com a abertura concedida pelos executivos e com algum nível de pressão partindo dos legislativos nacionais, a criação do parlamento teve a ‘janela de oportunidade’ que necessitava para ser instalado.

Em alguma medida, esta iniciativa dos chefes de Estado de Brasil e de Argentina representa uma mudança de perspectiva de caráter mais profundo em relação à política externa nos dois países. Na Argentina, o anterior forte atrelamento de sua política ao dólar e o desfecho das crises de 2001 fizeram com que o país procurasse mudar a sua relação de comércio prioritário. Na procura de diversificar os países com quem mantinha relações comerciais e, por consequência, em certa medida política – o que encontrou ressonância nas propostas e posturas peronistas nacionalistas e de centro-esquerda de Néstor Kirchner. No Brasil, o governo Lula, embora tenha mantido a promessa de manter os contratos e acordos firmados por seus antecessores, fez no início, e principalmente ao longo de seu governo, uma mudança substantiva nas suas relações externas de comércio e políticas: mudou o perfil do Ministério de Relações exteriores e dos seus principais diplomatas, trocou o principal país comprador de seus produtos (de Estados Unidos para China), procurando uma relação mais próxima com países em desenvolvimento - em especial os chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e os países do G-20- como também estimulando e reforçando as relações e vínculos na América do Sul, notadamente o MERCOSUL, naquilo que ficou conhecido como uma política externa com ‘opção pelo sul’.

Essas transformações políticas no interior dos dois principais sócios do MERCOSUL representaram também uma mudança de perspectiva com relação ao tipo de integração regional que vinha se estabelecendo até aquele momento. A partir de então, ela passou a ser pensada para além do aspecto estritamente econômico e procurou levar em conta também elementos políticos, culturais e sociais para a integração - o que se pôde verificar posteriormente em iniciativas de outros espaços de integração como a CELAC, a UNASUL e seu Conselho de Defesa e Banco do Sul. Na perspectiva, portanto, de assim mitigar o reconhecido ‘déficit democrático’ e representativo do Bloco (DRUMOND, 2005), contrapondo de maneira discursiva dois modelos de desenvolvimento para o MERCOSUL e relegando o comercialismo ‘Fenício’ nas palavras de CAETANO (2006) em favor de um MERCOSUL com maior

propensão a se posicionar política e socialmente e, mais do isso, ser permeável à contribuição e representação das sociedades nacionais.

4.5 O processo de instalação do PARLASUL: representantes parlamentares, funcionários envolvidos e um processo etapista de instituir a proporcionalidade

A negociação para a instalação do PARLASUL se deu no âmbito de um Grupo Técnico de Alto Nível *Ad hoc* formado por integrantes escolhidos por parlamentares da Comissão, pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL, pela Comissão de Representantes Permanentes do Bloco e pela Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente. Entretanto, embora a redação do protocolo tenha sido efetuada por um corpo técnico, estes mantinham constante diálogo com os parlamentares e incluíam nos dispositivos normativos, definições que levavam em conta as opiniões e indicações destes, como por exemplo a indicação de que o parlamento contaria com uma representação cidadã (DRUMOND, 2005).

Entre os especialistas do Grupo Técnico escolhidos para a negociação do protocolo, em geral sua composição majoritária foi escolhida por critérios políticos, por indicação dos partidos políticos nacionais dos Estados membros. Por parte da Argentina foram selecionados três assessores parlamentares: Silvia Lospenatto, Luiz Maurizio e Enrique Kaufman e um embaixador, especialista em direito e comércio internacional, Felix Peña. A representação paraguaia da Comissão Parlamentar Conjunta escolheu como especialistas: um senador Eusébio Ramón Ayala, do Partido Liberal Radical Autêntico; um ex-senador Mario Paz Castaing, do Partido Encontro Nacional; e um secretário paraguaio da Comissão Edgar Lugo Garay. A delegação uruguaia foi formada por: um ex-vice-presidente do Partido Nacional Gonzalo Aguirre; um senador da coligação Frente Ampla José Korzeniak; e dois professores especialistas em política internacional da Universidade da República, Gerardo Caetano e Lincoln Bizzozero. Entre os técnicos brasileiros, foram selecionados quatro funcionários efetivos de carreira do Congresso Nacional brasileiro: Maria Cláudia Drummond, consultora do Senado Federal; Elir Cananea e Vicente Marcos Fontanive, ambos consultores da Câmara dos Deputado; e Antônio

Ferreira Costa Filho, secretário da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta (Câmara dos Deputados do Brasil).

Além dos representantes dos países indicarem seus especialistas que fariam parte do Grupo Técnico de Alto Nível, a Comissão de Representantes Permanentes MERCOSUL, a Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL disponibilizaram para fazer parte das negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, respectivamente, seus seguintes funcionários: Maria Cristina Boldorini, da Presidência da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL; Oscar Casal, Secretário-Executivo da Comissão Parlamentar Conjunta; Deisy Ventura, Consultora Jurídica; e Alejandro Daniel Perotti, também Consultor Jurídico.

Em relação aos parlamentares que na época da elaboração do documento faziam parte da Comissão Parlamentar Conjunta, cabe diferenciá-los quanto às suas posições não pelo espectro ideológico tradicional entre direita e esquerda, visto que, essa caracterização não daria conta desta tarefa. Igualmente, deve-se considerar o fato de os partidos terem dado liberdade para seus parlamentares negociarem de acordo com suas impressões particulares de como deveria se dar a materialização das diretrizes do documento (DRUMOND, 2005). É mais profícua uma análise que coloque sob o foco a maneira como seus partidos se posicionavam quanto à criação do PARLASUL, dado que a principal cisão entre os representantes do poder legislativo se dava em torno da necessidade ou não de passar de uma representação dos parlamentos - Comissão Parlamentar Conjunta - para uma representação direta das populações dos países do Bloco.

Neste sentido, analisando os partidos com representatividade na Comissão Parlamentar Conjunta e a sua postura em relação à criação do PARLASUL, podem-se verificar posicionamentos favoráveis e contrários, e como se refletiram na elaboração e posterior aprovação do Protocolo. Entre os representantes brasileiros não houve nenhum partido que se posicionasse contrário à criação do parlamento regional: tanto os partidos de oposição quanto os de situação participaram das tratativas de formulação e de composição do documento, sugerindo formatos e desenhos institucionais que entendiam mais adequados. Informa-se que os dois maiores partidos da oposição - PSDB e PFL - tinham juntos, cinco parlamentares na Comissão, sendo três senadores e dois deputados. Já entre os partidos da situação, os dois maiores - PMDB e PT - tinham unidos sete parlamentares, sendo quatro e

três respectivamente, a base aliada de coalizão do governo contava, ainda, com cinco representantes pertencentes a partidos menores.

Na Argentina, assim como no Brasil, não houve entre os seus partidos e representantes legislativos aqueles contrários à criação do Parlamento do MERCOSUL. Tanto os partidos de situação quanto os de oposição ao governo de Néstor Kirchner presentes na Comissão Parlamentar Conjunta endossaram a iniciativa e engrossaram, junto aos brasileiros, o conjunto de representantes parlamentares favoráveis a instalação do parlamento. O agrupamento político que deu a vitória a Kirchner em 2003, a Frente para a Vitória possuía três representantes, o Partido Justicialista também de situação possuía cinco deputados e três senadores, sendo o de maior representação, a oposição representada pela União Cívica Radical possuía quatro cadeiras na Comissão. Embora atuando de maneira independente, todos os representantes contaram com o respaldo e a posição afirmativa de seus respectivos partidos de apoio à criação de um parlamento cidadão para o Mercado Comum do Sul.

O posicionamento favorável à criação do parlamento por parte das delegações brasileiras e argentina pode ser atribuída tanto, numa perspectiva idealista - em um melhor relacionamento político e as facilidades negociativas advindas da criação de um organismo com perspectiva supranacional - como também em uma perspectiva realista - a densidade demográfica colocariam os dois países em uma condição privilegiada na constituição proporcional do plenário da organização e suas comissões temáticas.

Dentre a representação uruguaia e os partidos que hegemonizaram a política nacional nas últimas décadas: Partido Nacional – Blanco - e o Partido Colorado, foram aqueles que mais se opuseram à criação de um Parlamento do MERCOSUL. Os dois partidos inclusive acionaram a suprema corte do país com uma ação de inconstitucionalidade, procurando impedir a internalização de qualquer lei que abrisse precedente à criação de um parlamento regional para o Bloco. Todavia, com a vitória eleitoral de Tabaré Vasquez em 2004 e a ascensão ao poder de uma maioria parlamentar do grupo político ao qual ele pertencia, a Frente Ampla, o processo de elaboração e internalização do Protocolo constitutivo do PARLASUL recebeu enfim o apoio do país platino. Isso em razão de uma opinião favorável majoritária e já consolidada entre a coligação vencedora para com a criação do parlamento regional. A delegação uruguaia na Comissão Parlamentar Conjunta pós-

eleição incluiu uma divisão que compreendia, pelo lado situacionista, um total de dez parlamentares da coligação Frente Ampla; e, pelo lado oposicionista, sete representantes do Partido Nacional e um do Partido Colorado. Esta reconfiguração interna e na Comissão possibilitou a adesão do país à iniciativa regional de constituir um parlamento para o Mercado Comum do Sul.

Pelo lado paraguaio, os dois principais partidos do país se posicionaram frontalmente contrários à proposta. Embora o Partido Colorado fosse de situação e o Partido Liberal Radical Autêntico fizesse oposição ao governo do presidente Nicanor Duarte Frutos, ambos partilhavam da rejeição a criação de um parlamento regional. A principal alegação dos representantes seria a de que a criação de um parlamento para o MERCOSUL baseado na representação proporcional do número de habitantes ou ao Produto Interno Bruto de cada país colocaria os países de menor demografia e economia em desvantagem e em uma condição pouco confortável. Ou seja, os prejudicaria no sentido da correlação de forças interna às políticas levadas a cabo para o desenvolvimento futuro do MERCOSUL e poderia, em longo prazo, ferir sua soberania e autonomia política.

As negativas, restrições e mesmo oposição por parte de alguns partidos e representantes uruguaios e paraguaios quanto à criação de um parlamento regional, como se viu, podem ser compreendidos e justificados teoricamente pela perspectiva realista das relações internacionais. Contudo, tanto Uruguai quanto Paraguai têm forte necessidade de contar com os mercados internos de seus sócios regionais para reforçar sua pauta de exportações e equilibrar sua balança de comércio. Assim, a partir, de um ponto de vista político e uma leitura intergovernamentabilista do processo, a criação do PARLASUL corresponde a uma pressão exercida pelos interesses econômicos prementes que acabam por forçar a interdependência com o apoio dos governos nacionais. Todavia, pela análise do desenvolvimento histórico de constituição do parlamento, é possível inferir também que é necessária certa correspondência e identidade ideológica comum geopolítica entre as lideranças majoritárias que conduzem o processo e sua perspectiva quanto ao tipo de regionalismo que se pretende.

Contudo, para facilitar o diálogo comunitário, a convergência de interesses comuns e com a intenção de dar prosseguimento às tratativas protocolares e legais naquilo que houvesse de consenso, a seção brasileira propôs, então, que a representação proporcional dos Estados-Parte no âmbito do parlamento a ser criado

seria deixado para um momento posterior. Estipulava de maneira preliminar que todos os países nos primeiros anos de existência do parlamento tivessem o mesmo número de representantes, com a contrapartida de que o orçamento de manutenção da Casa fosse dividido igual e paritariamente por cada seção. Desta forma Argentina, Uruguai e Paraguai acabaram por aceitar os termos da proposta brasileira e assim foi possível dar prosseguimento às tratativas e se dedicar a outros mecanismos do desenho institucional do organismo que estava para ser criado.

É importante apontar um conjunto de representantes nacionais, deputados e senadores que tiveram grande relevância no processo de negociação para que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL tivesse respaldo político. Podendo seguir assim adiante, internalizando normativamente nas casas legislativas de seus respectivos países e entrando nos ordenamentos jurídicos com maior celeridade. Dentre estes é possível citar: pela seção uruguaia, os deputados Roberto Conde, Juan Dominguez e Enrique Pintado - todos da Frente Ampla; pela Argentina, os deputados Alfredo Antanasof - Partido Justicialista - e Alicia Castro - Partido Frente para a Mudança; por parte do Brasil, o deputado Dr. Rosinha – Partido dos Trabalhadores - e o senador Sergio Zambiasi – Partido Trabalhista Brasieliro; pela representação paraguaia, os senadores Alfonso Gonçales Nuñes - Partido Colorado - e Roberto Luis Guggiari – PLRA[69].

No que concerne à relevância deste conjunto de representantes dos parlamentos nacionais presentes na Comissão Parlamentar Conjunta, é possível apontar pelo menos três contribuições para a facilitação do processo de negociação. Em primeiro lugar, no que se refere às tratativas em cada Estado membro com parlamentares que eram ou não da Comissão Parlamentar Conjunta sobre os temas mais polêmicos - como proporcionalidade; em segundo, por proporcionar amparo político nas negociações que deram continuidade à elaboração do Protocolo Constitutivo, emprestando seus prestígios pessoais e impondo aos seus gabinetes a tarefa de traduzir a intenção em ação; em terceiro, oferecendo aos especialistas do Grupo Técnico de Alto Nível as diretivas políticas que tratariam do ordenamento institucional do parlamento e as atribuições que este necessitaria conter[70].

---

[69] Informações fornecidas em entrevista pelo assessor de comunicação do Parlamento do Mercosul em 15 de novembro de 2012.
[70] Idem.

Neste sentido, portanto, com a Decisão do Conselho do Mercado Comum número 49/04 (OEA, Decisões MERCOSUL), a Comissão Parlamentar Conjunta é substituída pelo Parlamento do MERCOSUL. E assim até o final do ano de 2005, o Grupo Técnico de Alto Nível conclui a elaboração do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, remete a proposta preliminar para os representantes da Comissão Parlamentar Conjunta fazerem considerações ao texto. Os parlamentares avalizaram o projeto de protocolo em apenas um dia e esta celeridade no exame em grande parte deveu-se às observações já feitas anteriormente por deputados e por senadores nos trabalhos técnicos empreendidos pelo Grupo Técnico de Alto Nível. Confirmado no domínio da Comissão Parlamentar Conjunta, o projeto prosseguiu para a XXIX Reunião do Conselho do Mercado Comum para que os chefes de Estado sancionassem o Protocolo. Assim, no dia 8 de dezembro de 2005, o Conselho subscreveu a decisão 23/05, que confirmava o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Os Estados-Parte passaram um ano internalizando o protocolo nos seus ordenamentos jurídicos nacionais. Assim, no dia 14 de dezembro de 2006, em uma cerimônia oficial no plenário do Senado Federal do Brasil, o Parlamento do MERCOSUL teve por fim sua sessão inaugural, com o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva fazendo o discurso de abertura e dando início aos trabalhos do Parlamento do MERCOSUL.

O Parlamento do MERCOSUL prevê um conjunto de etapas a serem levadas a cabo para a sua construção, estabelecendo inclusive eleições livres e diretas ao fim do processo para a composição do parlamento. O organismo começa suas atividades efetivas no ano de 2006 e tem por objetivo superar as carências e deficiências decisórias da comissão anterior, propiciar de maneira gradativa um espaço mais equânime e paritário de representação das sociedades nacionais. Respeitando as diferenças territoriais, demográficas e culturais dos países membros, a pluralidade política dos mesmos e servir como mecanismo de acompanhamento e fiscalização das atividades e do desenvolvimento do projeto. Contudo, embora este relevante avanço institucional para estrutura organizativa do Bloco, as decisões tomadas pelo parlamento parecem ainda não conseguir estabelecer um poder efetivo direto na condução do projeto de integração. Ainda assim, é interessante analisar como até aqui o PARLASUL tem atuado, quais e que tipo de Atos dispõe para se pronunciar, quais são mais acionados, quais temas e pautas tem maior

destaque e em que sentido o órgão tem contribuído para a democratização do processo de integração.

4.6 O Parlamento do MERCOSUL em atividade: constituição, estrutura interna e tipos de pronunciamento

O Parlamento do MERCOSUL, como se viu, não se encontrava presente originariamente na estrutura institucional do MERCOSUL conforme estabelecido no Protocolo de Ouro Preto, documento que fundou as funções, atribuições e o organograma institucional do Bloco. O PARLASUL, conforme o exposto e apresentado, sucede qualitativamente a Comissão Parlamentar Conjunta, cujo papel constitucional era o de '*representar os Parlamentos dos Estados-Parte no âmbito do MERCOSUL'* (Protocolo de Ouro Preto, art. 22). Na realidade a Comissão Parlamentar Conjunta essencialmente procurava abreviar os trâmites internos em cada Estado-Parte para a entrada em vigor das normas derivadas do Conselho Mercado Comum, além de incentivar uma cultura política integracionista entre as sociedades políticas nacionais.

Conforme o discorrido mais acima, em dezembro de 2006 o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL entra em vigor, instituído como um órgão unicameral e de representação das populações do Mercado Comum do Sul. Assim, conforme seu artigo primeiro:

> ARTIGO 1
> Constituição
> Constituir o Parlamento do MERCOSUL, doravante o Parlamento, como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do MERCOSUL.
> O Parlamento substituirá à Comissão Parlamentar Conjunta.
> O Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado-Parte e as disposições do presente Protocolo.
> O Parlamento será um órgão unicameral e seus princípios, competências e integração se regem de acordo com o disposto neste Protocolo.
>
> Protocolo Constitutivo

O protocolo fundacional assevera ainda que o Parlamento do MERCOSUL tem entre suas atribuições: zelar pela observância às normas do Bloco; velar pela manutenção da democracia em especial pela cláusula democrática expressa pelo

Protocolo de Ushuaia; elaborar um relatório anual sobre a situação dos direitos humanos nos países signatários do Tratado de Assunção; efetuar pedidos de informações e requerer a visita ao seu plenário de representantes dos órgãos dos MERCOSUL para acompanhar o processo; organizar audiências públicas e encaminhar petições populares ao CMC; emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração; acelerar o trâmite para a internalização de normas; propor projetos de norma para o MERCOSUL para serem apreciados pelo CMC; elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais; fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democratização representativa e participativa no MERCOSUL. Além de outros dispositivos que o integram de maneira mais orgânica à estrutura institucional do Bloco e o caracterizam como parte consultiva relevante da tomada de posição com relação ao processo de integração.

Nos artigos cinco e seis, o Protocolo estabelece a maneira pela qual se dará a forma de integração e de eleição do PARLASUL. Sendo que no artigo cinco fica clara a iniciativa de superar o déficit democrático do Bloco a partir da composição do parlamento respeitando um formato de representação cidadã (CAVALCANTI et al., 2010). Enquanto no artigo seis faz referência ao meio para se alcançar esta representação - a representatividade dos diferentes segmentos da sociedade e a criação de uma data eleitoral comum em todos os Estados para o endosso do sufrágio, nas palavras deste artigo no documento:

> Eleição
> 1. Os Parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados-Parte, por meio de sufrágio direto, universal e secreto.
> 2. O mecanismo de eleição dos Parlamentares e seus suplentes reger-se-á pelo previsto na legislação de cada Estado-Parte, e que procurará assegurar uma adequada representação por gênero, etnias e regiões conforme as realidades de cada Estado.
> 3. Os Parlamentares serão eleitos conjuntamente com seus suplentes, que os substituirão, de acordo com a legislação eleitoral do Estado-Parte respectivo, nos casos de ausência definitiva ou transitória. Os suplentes serão eleitos na mesma data e forma que os Parlamentares titulares, para idênticos períodos.
> 4. Por proposta do Parlamento, o Conselho do Mercado Comum estabelecerá o "Dia do MERCOSUL Cidadão", para a eleição dos parlamentares, de forma simultânea em todos os Estados-Parte, por meio de sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos.

Ainda segundo o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL em seu artigo 19, a instituição conta com a possibilidade de se pronunciar por Atos do

Parlamento e estes compreendem um conjunto de ações que podem ser: Projetos de Normas; Anteprojetos de Normas; Declarações; Recomendações; Disposições; Pareceres; Informes; Pedidos de Informe (PARLASUL A, Pronunciamentos). Nenhum dos Atos acima listados tem poder vinculante automático e capaz de determinar desdobramentos diretos no andamento do processo de integração. Contudo, Projetos de Norma, Anteprojetos de Norma e Pedidos de Informe carecem de uma resposta por parte, no primeiro caso, dos órgãos superiores do Bloco, no segundo, dos Congressos Nacionais dos países e, no terceiro, dos governos nacionais e órgãos superiores do MERCOSUL.

Com a instalação do PARLASUL em definitivo na estrutura institucional do Bloco e com o poder investido a ele de votar e aprovar o seu Regulamento Interno (Parlamento do MERCOSUL, Regulamento Interno), este por sua vez trouxe possibilidades adicionais de atuação na dinâmica interna do processo, além de criar algumas comissões temáticas permanentes de atuação específica, tais como:

> • Assuntos Jurídicos e Institucionais;
> • Assuntos Econômicos, Negócios, Finanças, Fiscais e Monetários;
> • Assuntos Internacionais, Interregionais e Planejamento Estratégico;
> • Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes;
> • Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social.
> • Desenvolvimento Regional Sustentável, Uso da Terra, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo;
> • Cidadania e Direitos Humanos;
> • Assuntos Internos, Segurança e Defesa;
> • Infra-estrutura, Transportes, Energia, Agricultura, Pecuária e Pesca;
> • Orçamento e Assuntos Internos.
>
> (PARLASUL B, Comissões Temáticas)

O emprego, a organização, os princípios e as atividades do PARLASUL são, normativamente, mais complexos que os estabelecidos para a Comissão Parlamentar Conjunta. De maneira geral, é possível descrever esta mudança, não apenas como uma modificação de nomenclatura do órgão, mas sim a própria substituição de um órgão por outro diferenciado, cujas atribuições são mais próximas do que se entende convencionalmente como um parlamento. Contudo, esse ganho qualitativo pode se tornar sem efeito se, no desenvolvimento de suas atividades o Parlamento do MERCOSUL se restringir a manter a mesma lógica de desempenho da Comissão Parlamentar Conjunta.

Como já apontado, o processo de integração europeu sempre serviu como um modelo e uma orientação das etapas que deveriam ser cumpridas para a conformação dos demais projetos de integração ao redor do globo e, portanto, como

consequência, o tipo de parlamento que deveria se constituir quando a etapa correspondesse ao modelo. Contudo, como já foi mencionado, é extremamente arbitrário estabelecer um modelo padrão adaptável as mais diferentes sociedades, instituições e culturas políticas como uma fórmula única. A União Europeia se desenvolveu ao longo dos anos por características e segundo necessidades próprias daquele continente, passou - e passa - por diversos momentos de aproximações, conflitos e reaproximações. O Parlamento Europeu se constituiu como uma demanda aos executivos dos Estados-Parte de setores organizados daquelas sociedades, de forma a garantir a representação cidadã do conjunto e amplitude das diferenças presentes no processo. Foi, em grande medida, resultado da reivindicação histórica das populações por maior controle, *accountability* e respostas institucionais mais claras a demandas comunitárias[71].

Em relação ao processo de integração regional que se desenvolve no MERCOSUL, embora houvesse desde sempre a intenção de se traçar paralelos, simetrias, e mesmo mimetismos com a experiência europeia, o projeto levado a cabo no sul tem suas características e idiossincrasias que não podem simplesmente ser modeladas 'à maneira europeia'. Isto posto, seu parlamento também não pode ser simplesmente um mecanismo que reproduza no sul a experiência do norte, como se aqui a representação, a relação entre poderes e a afinidade da sociedade com o parlamento de mesmo tipo fosse. O MERCOSUL, ao contrário da União Europeia, é ainda, como pessoa jurídica de direito internacional, um organismo intergovernamental. Como a sua Constituição define e seu nome nos lembra: um Mercado Comum e não uma União Econômica e Monetária que instiga a integração à supranacionalidade. As decisões tomadas pelo Bloco dependem da anuência por consenso de todos os Estados-Parte, assim, a própria delegação de poder a um órgão interno à estrutura institucional guarda correspondência tanto com as particularidades históricas do desenvolvimento democrático regional, quanto em relação à etapa relativa ao modelo hegemônico que contingencia o desenvolvimento limiar do processo.

Tendo em vista estas premissas e percepções, cabe perguntar: de onde parte a necessidade de criação de um parlamento para o MERCOSUL? Qual a função de um parlamento para a regionalização mercosulina? No que contribui especificamente

[71] É recorrente, nas pesquisas europeias, a desconfiança dos cidadãos nacionais para com a burocracia do sistema de integração europeu.

para o projeto? Como através de sua ação pode se legitimar, assim como dar legitimidade para o próprio processo de integração? Que tipo de representação é neste espaço exercida? Quais as suas capacidades e limites?

Neste sentido, passa-se na seção seguinte a uma análise descritiva e teórica dos fundamentos e incentivos que levaram a criação do PARLASUL, qual a sua funcionalidade institucional e qual sua capacidade de democratização do Bloco. Refletindo com base a partir dos Atos e pronunciamentos aprovados e mais acionados até o presente, da interpretação do seu conteúdo normativo e as possibilidades que deles derivam.

4.7 PARLASUL: incentivo governamental, representação proporcional, produção de Atos e conquista de espaço

A partir de 1999 com os reflexos das crises internacionais e as consequências das políticas liberalizantes levadas a cabo nos países do Conesul, o MERCOSUL passa a enfrentar uma série de dificuldades no setor aquele que foi, desde sua criação, a principal razão de ser do projeto: o comercialismo. Houve diversos casos de restrições aduaneiras ilegítimas, imposição de salvaguardas e sustentação de um conjunto de exceções à TEC de produtos com prazo indeterminado de serem extintos. A partir de 2002, o conflito se amainou com a entrada de capitais brasileiros[72] na Argentina - que passava por uma crise econômica, política e social sem precedentes. Entretanto, o MERCOSUL como um projeto de integração de viés estritamente comercial perdeu o encanto que tão fortemente foi propagandeado durante os anos de ascensão do neoliberalismo (LIMA, 2009) e o período do segundo ciclo de chefes de Estado do Bloco. Com o início de 2003 e o ingresso no Brasil de um presidente do Partido dos Trabalhadores, o aprofundamento da integração regional e a reconstituição do Mercado Comum do Sul no cenário internacional voltaram a ser prioridade da política de Estado, conforme apontava já a plataforma de campanha do candidato Luís Inácio Lula da Silva em 2002 (Partido dos Trabalhadores – Documentos e

[72] A Argentina contou também com o apoio financeiro da Venezuela.

Downloads), ou pelo menos na retórica da política externa de sua chancelaria (AMORIN, S/D).

A perspectiva de um parlamento regional, é importante salientar, aparece desde a elaboração do Regimento Interno de 1997 da Comissão Parlamentar Conjunta. Em 1999, se foi um pouco mais além e elaborou-se uma agenda, formalizou-se um grupo de trabalho para a inclusão de tal parlamento na estrutura organizativa do Bloco e se estipulou prazos que não foram cumpridos. Embora todas as discussões temáticas e toda tentativa de trabalho em equipe, é somente no primeiro ano do governo Lula e Kirchner que as seções argentina e brasileira apresentam suas sugestões para a criação de um órgão representativo das populações da região com efeito e desenvolvimento prático. Assim, em 2004 a Comissão Parlamentar Conjunta, juntamente com técnicos especialistas indicados pelos Estados-Parte e funcionários do Bloco, elaboraram uma proposta de estrutura para o parlamento, sendo previsto para ser executado no Programa de Trabalho 2004–2006.

Tal cronologia temporal de desenvolvimento sugere que as medidas políticas efetivas para a criação do parlamento nascem na conjuntura em que os governos brasileiro e argentino estão dispostos a garantir a manutenção e mesmo a sobrevivência do MERCOSUL. Buscando esse horizonte através de uma maior democratização do projeto e constituindo instâncias representativas que produzam a legitimidade necessária para tanto. Essa suposição parece ser confirmada pelo fato de existir até então certa pressão de determinadas organizações sociais, de setores empresariais ou mesmo políticos de ampliar sua influência no desenvolvimento do projeto de regionalização, mas que, contudo, não encontrava correspondência nos executivos nacionais e órgãos superiores decisórios do Bloco. Teoricamente é possível inferir que é somente com a perspectiva correlação entre projetos democráticos afins no âmbito da sociedade política e nas sociedades nacionais (DAGNINO; et al. 2006) que as possibilidades de democratizar o Mercado Comum do Sul por fim tiveram uma ‘janela de oportunidade’.

Assim, como a criação do PARLASUL se dá muito mais por uma correlação de forças geopolíticas favoráveis, é possível inferir também certa busca por dar novo ânimo ao processo a partir da legitimidade política que a representação social pôde ter o condão de fornecer. Contudo a sua atuação não necessariamente corresponde à real tarefa estabelecida pelo documento constitutivo, tendo prazos e alcances das

medidas permissivas de serem descumpridas, como por exemplo, as próprias eleições diretas e a proporcionalidade da representação dos Estados-Parte. Todavia, embora o Parlamento do MERCOSUL tenha sido criado na perspectiva de ser um órgão apenas de legitimação do processo de integração, isso não quer dizer que ele não possa se constituir em elemento realmente decisório e assuma feições mais próximas do que convencionalmente se entende como poder parlamentar.

É possível já identificar nas suas atividades alguns avanços no que concerne a termos representativos para a composição de uma pluralidade política mais ampla e condizente com a realidade regional. A princípio, como já mencionado, o protocolo constitutivo do parlamento previa eleições diretas e uma proporcionalidade ponderada na representação parlamentar. Por sua vez o Regulamento Interno normatizava a composição proporcional preliminar do plenário, a Mesa Diretora dos Trabalhos, a possibilidade de bancadas e Grupos Políticos nacionais e supranacionais, Comissões Temáticas, ordenamento das Sessões Plenárias e Quóruns para a tomada de posições (PARLASUL, Organograma Anexos). Neste sentido é principalmente interessante analisar o processo de eleições diretas, a proporcionalidade da composição do plenário e a possibilidade de criação de grupos políticos.

No que concerne às eleições diretas para o PARLASUL, estas por sua vez até o presente só ocorreram na República do Paraguai, nos demais Estados-Parte se mantém em tramitação e internalização jurídica nacional. A proposta majoritária entre os membros do parlamento é a de que a eleição direta para o PARLASUL ocorra através do voto nas siglas, coligações e/ou frentes nacionais, ou seja, um sistema de voto em listas fechadas e pré-ordenadas, o que colide com alguns ordenamentos jurídicos nacionais. Pelas dificuldades de colocar em pauta nos congressos nacionais o tema e pela impossibilidade do PARLASUL de estabelecer essa demanda como uma normativa vinculante, a Sessão Plenária Especial de dezembro de 2013 recomendou ao CMC por prorrogar o processo de eleições diretas ao parlamento para até 31 de dezembro de 2020.

Na mesma Sessão Especial discutiu-se uma nova reformulação do Regulamento Interno com vistas a reformar a proporcionalidade da composição do plenário. Como já foi mencionado, a princípio o PARLASUL manteve a mesma proporcionalidade da Comissão Parlamentar Conjunta, ou seja, uma representação linear de dezoito parlamentares por Estado-Parte. Posteriormente, um acordo

adicional foi convencionado, onde se procurou qualificar a proporcionalidade de acordo com a densidade demográfica de cada país, sem contudo, instalar maiorias automáticas. Assim convencionou-se manter a representação de dezoito parlamentares para Uruguai e Paraguai, e ampliou-se a representação de Argentina e Brasil, sendo que a primeira conta a partir de então com vinte e quatro e o segundo com trinta e sete parlamentares.

Contudo, a discussão quanto à proporcionalidade ainda não foi encerrada como resta demonstrado no debates da última Sessão Especial. Tanto pela grande controvérsia que ainda gera entre os atuais membros, pois Brasil e Argentina pleiteiam aumentar respectivamente sua representação para setenta e quatro e quarenta e três membros, como também, pelo ingresso da República da Venezuela no MERCOSUL e, por consequência, no PARLASUL, que com a sua entrada passa automaticamente a contar – pela atual regra da proporcionalidade ponderada – com vinte parlamentares. O problema da proporcionalidade está sendo resolvida por etapas e com uma maior responsabilidade financeira para com as necessidades e obrigações de sustento do parlamento e do próprio projeto de integração pelas economias maiores. Condição expressa tanto no primeiro acordo de reformulação da proporcionalidade do plenário do parlamento, quanto no que está em debate para ser implementado até 2020.

Outro elemento relevante é a possibilidade que o Regulamento do PARLASUL oferece de formalização de Grupos Políticos dentre seus membros. A regra institui que os Grupos sejam formados por no mínimo 10% quando forem representantes de um só Estado e de cinco parlamentares se for de mais de um Estado-Parte, um parlamentar não pode fazer parte de mais de um grupo e os Grupos terão a disposição funcionários e orçamento próprio fornecido pelo parlamento. Pelo que se constatou até aqui, somente o Uruguai constituiu um Grupo Político entre seus representantes, e embora o Regulamento permita, ainda não há nenhum Grupo Político que conte com parlamentares de mais de um Estado.

Refletindo sobre o acima exposto é possível identificar: em primeiro lugar a dificuldade de se realizar o processo de eleições diretas pelas características legais internas aos Estados-Parte, como também, pelas dificuldades de se estabelecer uma fórmula supranacional para o pleito em uma instituição tão recente, como alerta o parlamentar argentino Salvador Cabral na última Sessão Especial (PARLASUL, Sessões, Especial, Notas Taquigráficas, 2013); em segundo, a questão da

proporcionalidade ponderada é uma constante disputa entre os países demograficamente menores e maiores, contudo, numa perspectiva realista do relacionamento internacional, a mediação possível foi - e tem sido – o maior comprometimento com as obrigações financeiras da integração por parte dos sócios de maior economia; terceiro, a constituição de grupos políticos supranacionais não é ainda uma realidade, o que em certa medida poder ser entendido pela característica ontologicamente intergovernamental do projeto mercosulino.

A representação exercida neste espaço é aquela autorizada – mesmo que indiretamente – pelo voto, se encontra neste a legitimidade (AVRITZER,2007), contudo, há no processo de estabelecimento do organismo e em suas atividades uma clara intenção de abrir o espaço parlamentar para uma relação mais dinâmica com as sociedades nacionais em geral, e com segmentos da sociedade civil organizada em particular (URBINATI, 2006). Presente normativamente em seu regulamento, na constituição de comissões temáticas e na perspectiva de ampliar o pluralismo político da instituição (MIGUEL, 2003), com vistas a um novo enquadramento para o exercício da dimensão política da justiça democrática (FRASER, 2009) para um processo mais equânime de integração.

Neste sentido, não pode ser descartada a possibilidade de que o PARLASUL ao longo dos anos ganhe atribuições, autoridade e jurisdição própria, conquistando um espaço que se traduza em maior poder vinculante e decisório. Para tanto, a análise abaixo se dedica a perceber como o parlamento vem se comportando em relação à produção de Atos parlamentares. Analisa-se a produção de Atos e o poder de pronunciamento deliberativo concedido ao órgão, com o intuito de apreender se estes contribuem para afirmação da instituição na estrutura do MERCOSUL, se vão ao encontro da conquista de vantagens adicionais ou se, ao contrário, não há a intenção por parte dos mercoparlamentares de ir além da prerrogativa de apenas se pronunciarem sobre o desenvolvimento do projeto.

Analisar o conjunto da produção de Atos do Parlamento do MERCOSUL exige levar em consideração tanto o seu Protocolo Constitutivo quanto o seu Regulamento Interno. As competências e atribuições estabelecidas pelo primeiro e o mecanismo e a dinâmica da atuação concebida pelo segundo, podem dar a dimensão necessária para compreender como a instituição se posiciona. É importante, portanto, fazer a relação entre os mesmos, com a maneira pela qual a

instituição utiliza-os e como, a partir deles, se projeta dentro da estrutura organizativa do Bloco.

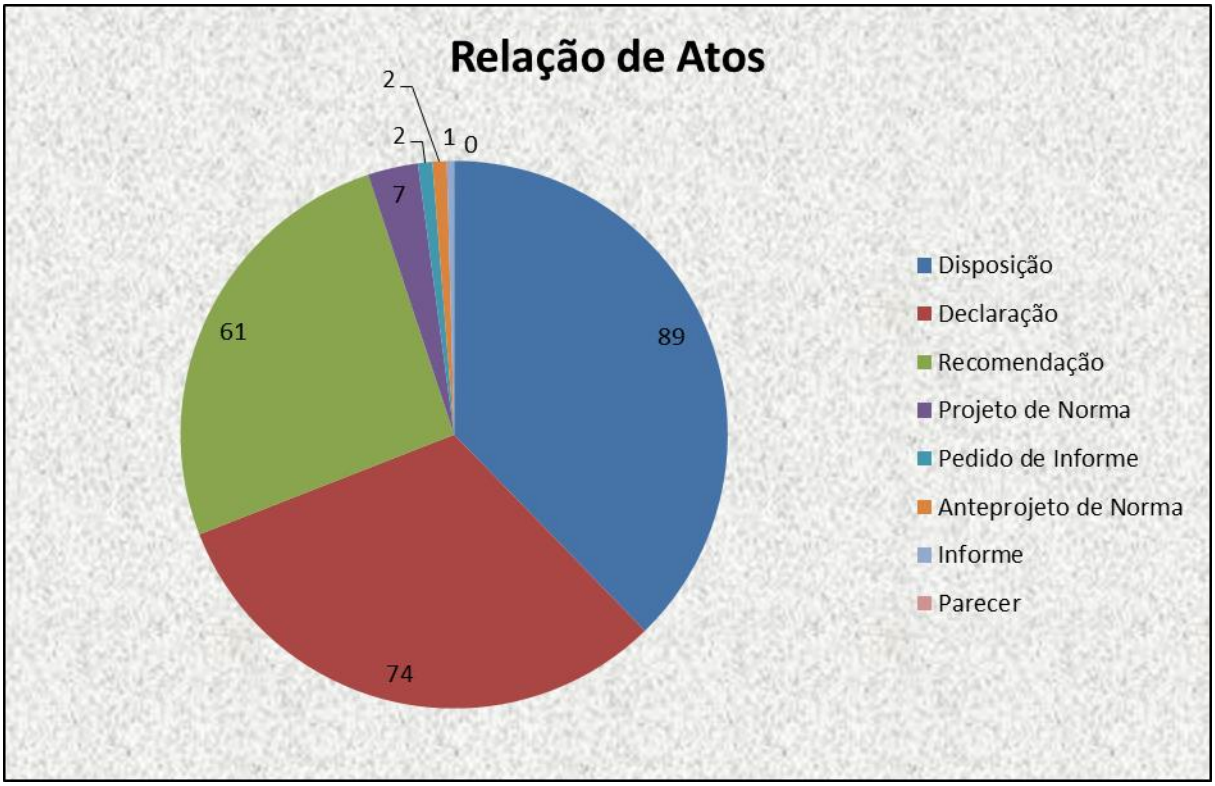
Embora, como já assinalado, o organismo não possua poder legislativo vinculante direto nas decisões do MERCOSUL, sendo necessária, portanto, a apreciação e aprovação por parte do Conselho do Mercado Comum de todas as normas emanadas do parlamento, este possui um conjunto de Atos, dentre todos os demais listados mais acima, que carecem de algum tipo de resposta por parte do Conselho do Mercado Comum. Esses Atos mais específicos podem ser resumidos a três: Projetos de Norma, que são apresentadas ao Conselho do Mercado Comum e obrigam este a se pronunciar semestralmente sobre o andamento da mesma; Anteprojetos de Norma enviados para apreciação dos congressos nacionais; e Pedidos de Informe do parlamento ao Conselho do Mercado Comum. Portanto, conforme o exposto, pode-se inferir que do conjunto de Atos dos quais dispõe o PARLASUL e que estabelecem relações e respostas, somente os Projetos de Norma e os Pedidos de Informe são capazes de estabelecer certo embaraço ao Conselho do Mercado Comum, assim como, os Anteprojetos de Norma estipulam prazos e certa preferência para apreciação nos parlamentos nacionais. Desta forma estes Atos, portanto, exigem uma resposta por parte dos órgãos e instituições acionados e têm o poder de influenciar de alguma forma a agenda de trabalhos dos mesmos. O que não se pode estabelecer para os demais Atos, visto que, podem ser desconsiderados sem maiores constrangimentos pela parte citada, servindo apenas como um pronunciamento oficial sobre a posição dos membros do parlamento sobre determinados temas abordados.

Embora os demais Atos não tenham a capacidade de relacionar o Conselho do Mercado Comum às deliberações do PARLASUL, eles cumprem também um papel que de forma alguma deve ser desconsiderado ou relegado a uma condição de subestima. As declarações: manifestações de caráter e interesse público; e as disposições: medidas administrativas sobre o funcionamento, organização e dinâmica interna do parlamento, cumprem um papel extremamente relevante do ponto de vista da militância dos parlamentares por determinados temas que podem colocar em pauta e na ordem do dia determinados assuntos que podem acabar recebendo maior atenção e repercutirem nos demais organismos do Bloco e/ou nas instituições nacionais e internacionais. No caso da primeira, é possível a partir dela conquistar a aproximação de segmentos organizados da sociedade civil, além de

poder assumir uma postura pública de defesa de determinados princípios éticos. Com relação à segunda, é possível através dela aumentar a eficiência endógena do parlamento, criar vínculos entre parlamentares e a constituição de bancadas supranacionais de assuntos, temas e posturas ideológicas em comum.

Apresentadas então as possibilidades de Atos por parte do Parlamento do MERCOSUL, conferidos pelo Protocolo Constitutivo e pelo Regulamento Interno da instituição, passa-se agora para uma análise mais detalhada da produção dos parlamentares com as sucessivas sessões a partir de 2007 até o ano de 2013[73]. Dentre os anos analisados foram no total 237 os Atos produzidos pelo PARLASUL, a quantidade e a qualidade são totalmente intermitentes e sem nenhuma regularidade em relação a temas e tipos de Atos. Perfazendo então no total, oitenta e nove Disposições, setenta e quatro Declarações, sessenta e uma Recomendações, sete Projetos de Norma, dois Anteprojetos de Norma, dois Pedidos de Informe, um Informe, não constando nenhum Parecer. Observa-se, então, uma predominância de Disposições, Declarações e Recomendações. Conforme apresentado no quadro abaixo:

Gráfico 2 - Atos aprovados pelo PARLASUL entre 2007 e 2013



Fonte: Parlamento do MERCOSUL

[73] O Parlamento do MERCOSUL não se reuniu formalmente e registrou atividades nos anos de 2011 e 2012.

Ao fazer a análise dos dados, a pergunta que fica evidente e que cabe fazer é: por que ao longo destes anos de atuação o Parlamento do MERCOSUL se fez valer em sua maioria de Atos referentes às Disposições, Recomendações e Declarações, e não àqueles que implicam uma contrapartida dos órgãos decisórios do MERCOSUL e parlamentos nacionais?

Na tabela abaixo verificam-se os Atos que demandam respostas do Grupo do Mercado Comum e dos Congressos Nacionais dos Estados-Parte:

Tabela 6: Projetos de Norma

Projetos de Norma:
01/2007 - Proposição Do Parlamento do MERCOSUL Sobre Representação Cidadã (Prorrogação De Prazo).
01/2009 - Criação do Grupo de Trabalho interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e o PARLASUL para implementar o aprofundamento das dimensões judicial e parlamentar do MERCOSUL.
02/2009 - Publicação do Estado de incorporação das normas do MERCOSUL e do começo de vigência.
03/2009 - Estruturas Curriculares dos sistemas de ensino dos países Membros do MERCOSUL.
04/2009 – Regime de trabalho do pessoal de serviço doméstico.
01/2010 – Uso da Bandeira do MERCOSUL.
02/2010 - Corte de Justiça Do MERCOSUL.
Anteprojetos de Norma:
01/2009 – Estatuto das Cooperativas do MERCOSUL.
02/2009 - Pontos de Cultura do MERCOSUL.
Pedidos de Informe:
01/2008 - Sobre a Comissão de Negociação integrada por representantes da República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre o Complexo Binacional Itaipu.
01/2009 - Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia.

Fonte: PARLASUL, Atos

Uma primeira resposta possível é a de que emitindo um Ato que carece da resposta de um organismo decisor, o parlamento estabelece a necessidade de sua ação ser considerada pelo seu interlocutor, em caso contrário isso exporia sua fragilidade e falta de força política para impor sua vontade. O que parece ser de fato uma das causas do escasso número de Atos vinculativos, pois pelo que foi possível apurar até o presente momento, nenhum dos Atos vinculativos emanados do PARLASUL teve apreciação integral de suas contrapartes[74].

Uma segunda resposta possível é a de que os Atos que estabelecem relação com outras instituições necessitam de aprovação por maioria absoluta dos membros, enquanto informes, declarações e recomendações necessitam apenas de uma maioria simples, seja em plenário, seja nas comissões temáticas (Regulamento do PARLASUL, cap 9, seção6).

Cabe então analisar quanto aos demais Atos quais os temas que recebem maior atenção e são mais recorrentes, a partir de quais Atos especificamente são mais acionados. Assim, é possível compreender como o Parlamento do MERCOSUL vem se utilizando do seu poder de deliberação e pronunciamento e em que sentido este poder é utilizado.

Verifica-se pela produção de Atos até 2013 (Parlamento do MERCOSUL – Atos) que algumas comissões tiveram assuntos referentes às suas atividades com maior preponderância nos debate e deliberações: 1 - Orçamento e Assuntos Internos; 2 - Cidadania e Direitos Humanos; 3 - Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; 4 - Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo. As decisões e temas referentes à Comissão 1 foram tratados e aprovados quarenta e três como Disposição, uma vez como Recomendação e outra vez como Declaração. Referente ao tema da Comissão 2, foram aprovadas quarenta e um Atos como Declarações, um como Disposição e quinze como Recomendação. Com relação aos temas da Comissão 3, foram decididas dezoito vezes como Declaração, uma como Disposição e outra vez como Informe. Por fim, nos temas da Comissão 4, as decisões foram aprovadas dezenove vezes como Recomendação, seis como Disposição e quatro como declaração. Um total de cento e cinquenta e um Atos

[74] Excetuam-se contudo os Anteprojetos de Norma pois, o Estatuto das Cooperativas do MERCOSUL em parte foi apreciado pelos Congressos de Argentina e Uruguai. Por sua vez, os Pontos de Cultura do MERCOSUL tiveram algum avanço nos Congressos Nacionais brasileiro e uruguaio.

relevantes para o processo de integração e afirmação da instituição, perfazendo mais de 66% do total de Atos do organismo, votados pelos mercoparlamentares utilizando-se do seu poder de deliberação autônomo e não vinculante.

Nota-se com o exposto que, de maneira geral, os parlamentares optam por se utilizar repetidas vezes de um tipo específico de ato para um determinado tipo de assunto, relacionando então este assunto com um tipo de Ato mais adequado. É possível concluir também que, o parlamento tem optado por não acionar diretamente o Grupo do Mercado Comum, o Conselho do Mercado Comum e os parlamentos nacionais. Evitando aprovar decisões referentes a Projetos de Norma, Anteprojetos de Norma e Pedidos de Informe, elegendo como deliberações e pronunciamentos preferenciais aos quais se dedicarem àqueles relacionados ao ordenamento interno, direitos humanos, relações e assuntos Internacionais, desenvolvimento regional e meio ambiente, através das Comissões específicas para esses fins. Depreende-se, portanto que, embora o Parlamento do MERCOSUL conte com a possibilidade de se pronunciar a partir de Atos tipificados e específicos que estabelecem certa pressão sobre outras instituições e organismos obrigando-os a se pronunciar, esta não tem sido a via pela qual o parlamento tem se dedicado para angariar legitimidade política.

Isto ocorre tanto pelo pouco efeito que os Atos vinculativos pelo que se apurou tiveram, mas mais do que isso, pelas próprias características do PARLASUL: por ser um organismo instituído dentro da estrutura de uma organização intergovernamental e, portanto, com a limitação de poderes legislativos com perspectiva supranacional; pelo controverso e ainda em aberto mecanismo de paridade proporcional na composição de seu plenário; assim como, por ser uma representação constituída ainda indiretamente sem o endosso do sufrágio direto e, consequentemente, questionável quanto a sua legitimidade para o fim específico de legislar e conduzir o processo integrativo.

Contudo os parlamentares do PARLASUL parecem ter optado por ganhar projeção e angariar legitimidade a partir de temas e assuntos, tais como as relações internacionais do Bloco, direitos humanos e sociais, desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Temas que contam com ampla simpatia e legitimidade entre a sociedade civil organizada, que não são temas aos quais os órgãos superiores do Bloco possam querer exclusividade e que prestigiam e podem chamar a atenção de maneira positiva para o organismo. Assim, embora a representação parlamentar

tenha surgido, ainda nos anos 1990, como um mero mecanismo de intermediação e internalização de normas na perspectiva da facilitação das tratativas econômicas e comerciais, a criação do Parlamento do MERCOSUL e a atuação de seus parlamentares até o presente tem se mostrado querer ir além da estrita negociação comercialista. Isto pode ser creditado, sem dúvida, pela contingência de suas próprias características, o que, entretanto, não impede de asseverar que o PARLASUL se pronunciando de maneira profícua sobre os temas supracitados acabe por se tornar um colegiado que colabora de maneira relevante para a democratização do processo de integração regional do MERCOSUL.

5. Considerações Finais

A proposta de trabalho aqui desenvolvida partiu, a princípio, de um questionamento teórico extremamente amplo, complexo e de difícil conclusão a princípio ou apta a generalismos: seriam os processos de integração regional entre Estados Nacionais realmente permeáveis à democratização e à representação política? Esse questionamento decorre da tradicional característica altamente concentradora de poder nas mãos dos executivos nacionais, que sucede nos processos de integração e coordenação regional entre Estados Nacionais. Como objeto de pesquisa, optou-se por analisar o desenvolvimento do Mercado Comum do Sul, especificamente procurando fazer as seguintes e preliminares reflexões: a democracia é um valor e uma prática política relevante para o processo? E, ainda de maneira mais particular: os organismos de representação política existentes podem oferecer ao projeto a capacidade de funcionarem como forças democratizantes para o processo de integração regional mercosulino?

Com o intuito de melhor identificar as particularidades próprias do processo desenvolvido no Conesul, utilizou-se de uma perspectiva analítica crítica e cadenciada pela constituição histórica que subjaz à concepção e posterior desenvolvimento do projeto em si. A partir desta perspectiva, procurou-se uma mediação possível com uma abordagem metodológica que admitisse e considerasse as contradições internas do projeto, assim como, do próprio projeto para com o conjunto de seus Estados-Parte. Desta forma, procurou-se nestas contradições alguma alteração qualitativa substancial em termos de compreensão do papel da democracia e da representação política das sociedades nacionais para o desenvolvimento do processo de integração regional. Estabeleceu-se então, como

orientação hipotética preliminar de pesquisa, que a criação de organismos de representação política na estrutura institucional do MERCOSUL e a deferência normativa protocolar à democracia seriam mais do que elementos meramente figurativos ou acessórios. Que estes, por sua vez, poderiam ter o potencial de trazer ao processo questões sociais e políticas mais profundas e plurais, alçando ao debate interno do Bloco pautas e demandas com forte conteúdo democratizante, constituindo assim a democracia como um valor e uma prática política relevante para o processo de integração com o decorrer de suas atividades.

Tendo em vista, portanto, as necessidades impostas pelos questionamentos orientadores da pesquisa, a progressão dos objetivos preliminares e a condução metodológica estipulada, buscou-se as contribuições teóricas apropriadas e mais recorrentes nas análises sobre os processos de integração regional e a possibilidade de democratização dos mesmos. A ontologia de sua formulação e aplicabilidade, as diferentes origens e perspectivas, em especial, no que concerne às experiências latino-americanas, as etapas de desenvolvimento do moderno regionalismo e o lugar da democracia e da representação política no novo contexto da globalização contemporânea. Nesse sentido, analisando a partir destas contribuições o processo institucional do Mercado Comum do Sul, foi possível fazer algumas considerações relevantes sobre as condições que criaram a sua possibilidade, o seu posterior desenvolvimento, as transformações pelas quais passou e o papel da democracia em suas diferentes etapas.

Assim, é possível encontrar na idealização e posterior constituição da integração regional via MERCOSUL, um legado histórico que traz em sua gênese elementos que são fundados fundamentalmente nas prescrições de desenvolvimento a partir da convergência econômica elaborados no esteio das tratativas dos acordos de Breton Woods. Estes acordos, que assentaram as bases para a coordenação econômica e financeira no pós-guerra, estipularam também as vias de desenvolvimento do comércio mundial, estas vias por sua vez estavam plasmadas na convenção do Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1947. A redação do acordo previa a liberalização linear do comércio mundial como mecanismo de superação das deficiências de desenvolvimento, contudo, previa também a possibilidade de um conjunto restrito de países buscarem, através de uma relação de preferências comerciais, um mecanismo para se fortalecerem frente aos

demais países nas negociações multilaterais. Com origem nesta premissa é que a integração entre Estados Nacionais é estabelecida a partir dos anos 1950. O moderno regionalismo é a inspiração fundamental para a aproximação e constituição do projeto integracionista europeu, como também, o mecanismo prescritivo da CEPAL para o desenvolvimento integracionista latino-americano.

O desenvolvimento do integracionismo que se experimentou na América Latina nos últimos cinqüenta anos precisa, portanto, ser diferenciado do integracionismo histórico anti-colonial – embora guarde reminiscências como experiências de coordenação política para proteção mútua – e contextualizado dentro de um quadro mais amplo da economia política internacional. A América Latina, neste quadro amplo, sempre ocupou uma posição periférica no projeto civilizacional do sistema mundo Moderno, tanto com relação a sua capacidade de influência na política internacional, como mesmo em sua própria autonomia política e econômica. O projeto cepalino de desenvolvimento prescrevia um processo de integração regional que contasse com a substituição de importações e que buscasse a complementariedade econômica entre os países da região. Contudo, o regionalismo latino-americano esbarrava na fraca capacidade de coordenação política entre os países da região, consequência: da sua condição periférica, da centralidade das decisões entre os executivos nacionais, de sociedades profundamente desiguais e das próprias circunstâncias históricas que marcaram de maneira profunda as relações entre os Estados Nacionais e entre os Estados e seus cidadãos no decorrer das décadas de 1950 até meados de 1980.

O tratado de constituição do MERCOSUL é em grande parte fruto deste impasse político do período em consolidar pactos regionais mais amplos – como a ALADI - e que originaram a possibilidade de pactos sub-regionais. É fruto também da experiência exitosa de reaproximação e integração europeia que, transladada para o contexto do Conesul, buscava ser um mecanismo de reaproximação e fortalecimento compartilhado entre Brasil e Argentina. Nesse sentido, a iniciativa integracionista levada a cabo no primeiro ciclo geopolítico do MERCOSUL tem uma forte inspiração europeia[75], um caráter eminentemente realista e centralizador por parte dos chefes de Estado de então e uma tentativa de, através de uma

[75] Embora não prevendo ainda exatamente o processo ‘etapista’ de desenvolvimento da integração como no modelo europeu.

cooperação funcional em temas e pautas comerciais específicas, conectar as economias através de uma interdependência progressiva e economicamente dinâmica.

Contudo, a firma do Tratado de Assunção no início dos anos 1990 guarda relação também com um novo momento das relações internacionais, do sistema internacional e com um novo enquadramento da política de Estados. Consequência da crise econômica dos anos 1970, de um renovado modelo de *laissez faire* para a economia e conservador na política – sintetizado como neoliberalismo - e das profundas transformações sociais e culturais que se processaram como consequência. Esse processo, definido posteriormente como globalização, revolucionou as relações mundiais produtivas, tecnológicas, informacionais e políticas de maneira progressiva em todo o mundo. O MERCOSUL é de fato constituído oficialmente sob este signo, os chefes de Estado, que ratificaram o compromisso de construir o projeto de regionalização, tinham neste ideário o paradigma pelo qual almejar a integração entre os países que o compunham.

É com este sentido que se muda a fórmula do processo de integração e tem início um segundo ciclo geopolítico para a institucionalização do projeto: com acento preponderante na abertura comercial linear das economias dos países, como uma versão liberal-idealista das relações internacionais e contando com a mediação política centralizadora dos governos nacionais entre os grupos de interesse pátrios e, desta forma, consolidando a Intergovernabilidade como instrumento de convergência. É também com a assinatura do Tratado de Assunção que se adota definitivamente o modelo de integração europeu como via de construção do projeto mercosulino, um processo instituído por etapas, no entanto, tendo na instalação de uma zona de livre comércio e uma união aduaneira evolucionária como preocupação preponderante para as tratativas governamentais.

Com o decorrer dos anos 1990, a globalização de viés neoliberal se torna um projeto hegemônico para os países e economias do mundo inteiro, isso reflete nos países da região e, por consequência, no próprio MERCOSUL, que se consolida como um projeto de integração comercialista e concorrencial de inserção no mercado mundial. Ainda com decisões políticas fortemente centralizadas nos executivos nacionais sobre o desenvolvimento do projeto de integração, em meados dos anos 1990, seguindo em parte o modelo etapista europeu, em parte por pressão

dos parlamentos e sociedades nacionais e em parte por carecer de legitimidade política, os chefes de Estado, através do Protocolo de Ouro Preto institucionalizam o MERCOSUL juridicamente e, nessa construção institucional, estabelecem a possibilidade de representação das sociedades nacionais em espaços de representação política.

A instituição da Comissão Parlamentar Conjunta e do Foro Consultivo Econômico e Social na estrutura organizativa do MERCOSUL corresponde, sem dúvida, a uma tentativa dos executivos nacionais de dar maior legitimidade política ao projeto de integração. Os dois são parte de um processo amplo em decorrência das prescrições de governança compartilhada com a sociedade civil e à democratização do sistema internacional sentido, em alguma medida, nos diversos projetos multilateralistas e regionalistas ao redor do mundo. Contudo, suas capacidades e atribuições são extremamente limitadas e pouco expressivas para o conjunto do constructo integrativo.

A Comissão Parlamentar exerce uma representação jurídica e institucional, mas não política, representa o pluralismo dos congressos nacionais, mas não a pluralidade política dos países entendida em sentido amplo, não possui uma paridade representativa adequada em relação à densidade demográfica dos países e, o mais importante, não é legitimada pelo sufrágio direto, não possui capacidade legislativa e de fiscalização das ações dos órgãos decisórios. É instituída meramente como um mecanismo de intermediação entre as diretivas emanadas do Bloco e a necessidade de internalização das mesmas nos respectivos ordenamentos jurídicos pátrios.

O Foro Consultivo, por sua vez, é instituído como um organismo de intermediação e representação dos segmentos ligados à produção dos Estados-Parte. Sua criação está diretamente ligada à iniciativa dos executivos nacionais de contar com atores organizados em entidades de classe para incentivar a liberalização comercial e antecipar a negociação de entraves à livre circulação de mercadorias. A legitimidade da representação exercida neste espaço não é exatamente identificada no âmbito da sociedade civil, mas sim, com a defesa de interesses corporativos empresariais, sindicais e, em alguma medida, de organizações produtivas de menor porte ou que não se encaixam precisamente na relação Capital/Trabalho.

Os dois organismos tem a princípio em sua idealização e posterior composição e atividades efetivas, diversos problemas quanto a uma verdadeira relevância para o processo integrativo. Isto, tanto pelas suas próprias características e limites particulares, quanto pelas circunstâncias de sua criação e apelo junto aos órgãos superiores e executivos do MERCOSUL. Contudo, cumprem um papel, no momento histórico de sua criação, fundamental para a abertura à sociedade do processo de integração, exercendo dentro de seus limites a função para a qual estavam designados e procurando internamente serem mais do que meros coadjuvantes do projeto.

Todavia, o próprio MERCOSUL como projeto sofre um grande revés em seu desenvolvimento no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Consequência das opções macroeconômicas levadas a cabo pelos países sócios até ali, como também fruto da dificuldade de articulação política entre governos e entre governos e sociedade. Nesse sentido, ainda durante o segundo ciclo geopolítico do Bloco, há uma tentativa renovada, partindo dos executivos nacionais, de incrementar normativamente o desenvolvimento do projeto. Contando, para tanto, com uma maior deferência à coordenação política e à democracia, com vistas ao fortalecimento do Bloco junto aos organismos multilaterais, como também para uma segurança de estabilidade institucional compartilhada através do apoio mútuo. Contudo, os reflexos das crises econômicas e políticas sentidas nos países e, em grande medida no Bloco, não repercutem como crises institucionais de questionamento do Estado de Direito e da própria democracia, mas sim, encontrando através das próprias instituições democráticas as vias alternativas de condução e mudança.

Assim, nos anos 2000 há uma recomposição e reorientação paradigmática no processo de desenvolvimento do MERCOSUL através dos chefes de Estado eleitos no decorrer da década. Essa reconfiguração se dá em termos de acrescer ainda mais o regionalismo endógeno, como uma opção preferencial de relação política e comercial entre os sócios e com vistas a um fortalecimento ainda maior do Bloco frente aos organismos multilaterais do sistema internacional. Nessa reorientação, há também uma expectativa renovada quanto ao papel da democracia e da representação política das sociedades na condução do projeto de integração: para uma maior atração, relevância e autonomia geopolítica do Bloco, quanto à

função que podem desempenhar para angariar maior legitimidade ao processo, assim como, para mitigar definitivamente o crônico déficit democrático que o acompanha, procurando então avançar na consolidação do Mercado Comum.

Com este sentido e perspectiva de orientação são subscritos os principais protocolos produzidos na década. Encontra-se na autonomia arbitral buscada através do Protocolo de Olivos, na convergência econômica e fortalecimento em conjunto do Bloco por meio do FOCEM, no resguardo das instituições e da democracia com os aditivos normativos da Cláusula Democrática, a ampliação da relevância geopolítica do projeto com os Protocolos de adesão de Venezuela e Bolívia e com a refundação e revisão da função representativa dos organismos já instituídos.

A refundação da representação parlamentar através da criação do Parlamento do MERCOSUL, assim como, a revisão do espaço concedido à representação social exercida através Foro Consultivo, embora possam ser questionados em sua legítima representatividade e a efetividade de suas Recomendações e Atos nos rumos mais decisivos do processo, não podem ser descartados em sua capacidade de produzir e trazer ao projeto pautas políticas e sociais significativas.

O Foro Consultivo tem a característica de sua composição estar pautada pelas relações de mercado e, em grande medida, as Recomendações textuais proferidas por seu plenário terem as relações comerciais como conteúdo direto ou indireto de apreciação. Contudo: os debates e diretrizes apontadas por seus membros vão muito além da estrita característica de sua formação; o organismo tem procurado, através de Recomendações diretamente referentes à condução da política interna do Bloco, expressar a posição do colegiado e, desta forma, alçar maior relevância para o processo.

A representação parlamentar por sua vez tem aos poucos e, por etapas, conquistado maior relevância para o processo de integração. A constituição do Parlamento do MERCOSUL foi sem dúvida um marco importante para a democratização do projeto mercosulino: propiciou a possibilidade de uma maior pluralidade através da expressão de outros atores políticos, vem paulatinamente construindo a proporcionalidade mais adequada de sua composição e condicionando sua constituição, em médio prazo, pela legitimidade oferecida através

do sufrágio direto. Recebeu a atribuição de se pronunciar por diversos tipos de Atos, tipificados e com alcance variável, entretanto, tem optado por deliberar de maneira a não vincular seu desígnio à aquiescência dos outros organismos do MERCOSUL e congressos pátrios. Em contrapartida tem buscado, através destes Atos, alçar maior relevância para si e influência no processo de integração, elevando ao debate interno do projeto temas políticos, sociais e ambientais que gozam de grande apelo público.

A democratização do MERCOSUL tem sido, ao longo dos anos, um processo marcado tanto pelas características etapistas do modelo hegemônico de integração regional, como pelas circunstancias geopolíticas de condução do processo pelos Estados-Parte. Contudo, ganhou na última década novas possibilidades de desenvolvimento e a inclusão de novos atores ao processo, estes, por sua vez, têm procurado ampliar seu espaço de atuação, atribuições e relevância política. Todavia, para mitigar o tradicional déficit democrático do projeto de integração, ainda é necessário um longo trajeto a ser percorrido pelos organismos representativos, assim como, uma correlação de forças favorável entre a sociedade política e a sociedade civil conducente a este fim.

Referências:

Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1947. Acessado em 06/09/2013: http://www1.fazenda.gov.br/sain/sobre_sain/copol/acordo_gatts.pdf.

Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Acessado em 18/11/2013: http://www.abacc.org.br/

Aliança Bolivariana para Povos de Nossa América: http://www.alianzabolivariana.org/

_____. Declaração: Contruyendo el ALBA desde los Pueblos. Acessado em 25/11/2013: http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla3

Aliança do Pacífico: http://alianzapacifico.net/

Associação Latino Americana de Integração: http://www.aladi.org/

AMORIN, Celso. **De Ouro Preto a Ouro Preto**. Itamaraty. Acessado em 13/11/2013: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/artigo-do-ministro-celso-amorim-de-ouro-preto-a

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação**. Rio de janeiro: Revista Dados, Col. 50, nº 3, 2007.

BALLESTRIN, Luciana. **Com quantas armas se faz uma Sociedade "Civil"? Controle sobre Armas de Fogo na Governança Global, Brasil e Portugal (1995-2010).** Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

BASTOS, Pedro. **A Economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo.** Econ. soc. Campinas, v.21, dec. 2012.

BATISTA JÚNIOR, Paulo. **Argentina: uma crise paradigmática**. Estud. av. São Paulo. v.16, n.44, jan.-abr. 2002.

BARBOSA, Rubens A. **MERCOSUL e a integração regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

BELL, Daniel. **O Advento da Sociedade Pós-industrial**. São Paulo: Ed: Cultrix, 1977.

BHAGWATI, Jagdish. **Regionalism vs. Multilateralism**. The World Economy 15, no..5, September, 1992.

_____. **Regionalism and Multilateralism: an overview**. in: New Dimensons in Regional Integration, MELO, Jaime de and PANAGARIYA, New York, Cambridge University Press, 1993.

BRICEÑO-RUIZ, José. **O MERCOSUL na Política de Integração da Venezuela.** Revista Civitas nº1, Vol.:10, pag.: 77-96, Porto Alegre, 2010.

-BRUNKHORST, Hauke. **Alguns problemas conceituais e estruturais do cosmopolitismo global**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 26, nº 76, 2011.

CAETANO; PERINA. **La Encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad.** Montevideo: CLAEH/OEA, 1999.

CAETANO, Gerardo. **Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración.** Montevideo: Cadernos Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

_____. **MERCOSUR: 20 años**. Montevidéu: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

Câmara dos Deputados do Brasil. **Histórico MERCOSUL.** www.camara.gov.br/comissoes/cpcms/reunioes/nomercosul/resultadodereuniao/anI-2005-asuncion-junho-2005.html

CAMPOS, Diego Araújo. **Rivalidade tornou-se cooperação: o amadurecimento das relações Brasil-Argentina.** Rio de janeiro: Meridiano 47, nº 101, 2008.

CARVALHO, Haroldo Loguercio. **A TRAMA DA INTEGRAÇÃO: SOBERANIA E IDENTIDADE DO CONE SUL**. Passo Fundo: Fundação Universidade De Passo Fundo, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CERVO, Amado L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2. Ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007

Cámara Nacional Electoral – Argentina. **Publicaciones**. Acessado em 22/09/2013: http://www.electoral.gob.ar/p.php

CHANDHOKE, Neera. **THE LIMITS OF GLOBAL CIVIL SOCIETY**. Global Civil Society – Knowledge Base, 2002. Acessado em 06/08/2012: http://www.gcsknowledgebase.org/wp-content/uploads/2002chapter2.pdf

Comissão Econômica para América latina e caribe. **Personas en Situación de Pobreza e Indigencia, Alrededor De 2002, 2010 Y 2011.** Acessado 29/112013: http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/8/48458/tabla-pobreza-indigencia-es.pdf

Comisión Nacional de Comércio Exterior – Argentina. **Información por Expediente.** Acessado em 24/08/2013: http://www.cnce.gov.ar/Investigaciones/pw_investigacionesprincipal.php

Comitê Econômico e Social Europeu. http://www.eesc.europa.eu/

Constituição da União Europeia: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:FULL:PT:PDF

Congresso do Paraguai. **Resolução de rechaço a XLII Reunião do Conselho do Mercado Comum.** Acessado em 08/03/2013: http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5583

_____. Resolução que rechaça o ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Acessado em 22/09/2013: http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F3901 ,

COSTA, Sérgio. **DEMOCRACIA COSMOPOLITA: déficits conceituais e equívocos políticos.** Rio de janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, nº 53, 2003.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição ou políticas públicas? uma avaliação dos anos FHC**. In: DURAND, Loureiro. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002.

COX, Robert. **Thinking about civilizations.** Review of International Studies n.26, 2000.

DAHL, Robert A. **Can International Organizations be Democratic?** A Skeptic's View. Democracy's Edges, Cambridge: Cambridge University Press, 19-36, 1999.

_____. **Is international democracy possible? A Critical View**, in S. Fabbrini (ed.), Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring post-national governance, New York: Routledge, 2005.

_____. **Polyarchy – Participation and Opposition.** New Haven and London: Yale University Press, 1971.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos

de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto. e PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: DAGNINO, OLVERA e PANFICHI. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **MERCOSUL: da Intergovernabilidade à Supranacionalidade?** Juruá, Rio de Janeiro, 2000.

DataFolha. **FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação**. Acessado em 21/11/2013: http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml

DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenho recente**. Porto Alegre: Departamento de Ciências Econômicas/UFRGS, 2004.

Departamento de Informação Pública (DPI) e Conselho e Econômico e Social (ECOSOC) da Organização das Nações Unidas – acessado em 17/11/2013: http://esango.un.org/civilsociety/displayDPISearch.do?method=search&sessionCheck=false

DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. **Global Governanceas a Perspective on World Politics**. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization, nº 2, pg.185-203, 2006.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert. **Relações Internacionais – As Teorias em Confronto**. São Paulo, Ed: Principia, 2003.

DRI, Clarissa. **Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?** ANPOCS, 2012.

DRYZEK, John. **Deliberative Democracy and Beyond.** Oxford, Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. **Discursive Representation.** Trabalho apresentado no workshop Rethinking Democratic Representation. University of British Columbia,18-19 de maio, 2006.

DRUMMOND, Maria. **A Democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2005.

FALK, Richard. **REFORMING THE UNITED NATIONS: global civil society perspectives and initiatives.** Global Civil Society, 2005.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento.** Scielo, 2008.

_____. **Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado.** São Paulo: Lua Nova, 77: 11-39, 2009.

FARIA, Luis, COUTINHO, Carolina. **Relações comerciais e integração na América do Sul.** Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Textos de Discussão, Porto Alegre, 2010.

FENG, Liu; RUIZHUANG, Zhang. **The Typologies of Realism.** Chinese Journal of International Politics, Vol. 1, 109-134, 2006.

Foro Consultivo Econômico e Social. **Regulamento 1996.** Acessado em 22/09/2013: http://www.fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento1996.pdf

_____. **Regulamento 2012**. Acessado em 22/09/2013: http://www.fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento-por.pdf

_____. **Recomendações**. Acessado em 22/09/103: http://www.fcesmercosur.com.ar/index.php?seccion=2&idioma=2

Fundo Monetário Internacional. Acessado em 12/07/2012: http://www.imf.org/external/index.htm

Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL**. O que é o FOCEM?** Acessado em 23/09/2013: http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=que-es-el-focem

Fundação Perseu Abramo. **Carta ao Povo Brasileiro**. Acessado em 06/06/2013: http://www.eclac.cl/noticias/paginas/1/39501/2011.11.25-desafios-desenvolvimento.pdf

_____ B. **Projetos por beneficiário.** Acessado em 11/09/2013: http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=paraguay1

_____ C. **Projetos por beneficiário.** Acessado em 11/09/2013: http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=uruguay1

GIDDENS, Anthony. **O Mundo na Era da Globalização**. Rio de Janeiro: Presença, 2000.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: understanding the international economic order**. PrincetonUniversity Press, 2001.

_____ . No One Loves a Political Realist. Security Studies (special issue: Realism: Restatements and Renewal), nº 3, 1996.

GOLDBAUM, Sergio; LUCCAS, Victor. **Comunidade Andina de Nações.** Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio. São Paulo: FGV, 2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. **Quinhentos anos de Periferia: contribuição ao estudo da política internacional.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

GOLDBAUM, Sergio; LUCCAS, Victor. **Comunidade Andina de Nações.** Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio. São Paulo: FGV, 2012.

HAAS, Ernst. **The Chalenge of Regionalism**. London, Ed: International Organization, 12, nr. 3, 1958.

_____. **International Integration. The European and the Universal, Process**, International Organization V15, 1961.
_____ . **Does Constructivism subsume Neo-Funcionalism?** In CHRISTIANSEN, T., JORGENSEN, K., WIENER, A. ed Rhe Social Construction of Europe, pg. 22-31 London, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **A Constelação pós-nacional – Ensaios Políticos**. São Paulo, Ed: Litera Mundi, 2001.

_____. **Era das Transições.** São Paulo, Ed: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, nº 58, 2003.

HALPERIN, Tulio. **A CEPAL em seu contexto histórico**. Revista CEPAL, Nº: Número especial em português, Pg. 55-76, 2010.

HELD, David .**Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance.** Cambridge, UK: Polity Press, 2004.

_____. **Democracy and International Order.** In: Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order . Cambridge, UK: Polity Press, 1995.

HURRELL, Andrew. **O ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial.** Contexto Internacional, vol.17, n.1, p.23-59 jan/jun, Rio de Janeiro, 1995.

IMMERGUT, Ellen. **The theoretical core of the new institutionalism.** Politics & Society, vol. 26, nº 1, março de 1988

JERVIS Robert. **The Remaking of a Unipolar World.** The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, The Washington Quarterly, pg 7-19, Washington, 2006.

KEOHANE, Robert. **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory.** New York, Ed: Westview Press, 1989.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Independence: World Politics in Transition.** New York, Ed: Longman, 1997.

_____. **Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy.** John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series, 2001.

LIMA, Maria. **A Política externa brasileira e os interesses nacionais**. Nueva Sociedad. Caracas, n.214, mar.-abr., 2009

_____. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Revista brasileira de política internacional, nº 48, pag24-59, 2005.

LIPSEY R. The **Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare**, Economic Review, Vol. XXIV. Nº 93-96, 1957.

_____. **The Theory of Customs Unions: A General Equilibrium Analysis**, London, Weidenfeld & Nicolson, 1970.

LUQUINI, Roberto; SANTOS, Nara. **Multilateralismo e regionalismo no âmbito da liberalização do comércio mundial.** Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009.

LUKACS, John. **Uma Nova República – História dos Estados Unidos no século XX.** Rio de Janeiro, Ed: Jorge Zahar, 2006.

MALAMUD, Andrés. **Regional integration in Latin America: Comparative theories and institutions**. Sociologia, Problemas e Práticas, n.44, pp. 135-154, 2004.

MANDEL, Ernest. **A Teoria do Valor-Trabalho e o Capitalismo Monopolista.** Biblioteca Marxista na Internet. Acessado em 22/09/2013: http://www.marxists.org/portugues/mandel/1967/12/teoria.htm.

Martin, Lisa L. **An Institutionalist View: International Institutions and State Strategies**, in PAUL, T.V. and Hall, John A. International Order and the Future of World Politics, pp. 78-98, 2003.

MEARSHEIMER, John. **Realism, The Real World, and The Academy.** Realism and Institucionalism in International Studies, Vol. 1, pg. 23-33, 2002.

_____ . **Structural Realism.** Acessado em 22/05/2013: https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnx0ZXh0b3NkZXBvbGl0aWNhaW50ZXJuYWNpb25hbHxneDozMDQ5MzZhZmQyMGMyM2M1.

MEDEIROS, Marcelo. **Legitimidade, democracia e accountability no MERCOSUL**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.23, n.67, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; CAVALCANTI, Henrique; et al. **A Questão da Representação no MERCOSUL: Os casos do Parlasul e do FCCR.** Revista de Sociologia e Política, v.18, n.37, 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Política internacional, nº 55, 2012.

Mercado Comum do Sul. **Tratado de Assunção.** Acessado em 05/04/2012: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/tratado_de_asuncion_pt.pdf

_____ B. **Protocolo de Ouro Preto.** Acessado em 06/06/2013: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/1994_protocolo_pt_ouropreto.tif

_____ C. **Protocolo de Ushuaia.** Acessado em 29/11/2013: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf

_____ D. **Protocolo de Montevidéu (Ushuaia II)**. Acessado em 02/012013: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/dec_0272011_pt_ferr_protocolo_de_montevideu_ushuaia_ii.pdf

_____E. **Protocolo de Olivos.** Acessado 05/06/2013: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2002_protocoloolivossolucontroversias_pt.pdf

_____ F. **Convergência estrutura no MERCOSUL e financiamento do processo de integração.** Acessado em 23/04/2013: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/dec_019-2004_pt_converg.estrutural_mcs.pdf

_____G. **Protocolo de Adesão da Republica Bolivariana da Venezuela**. Acessado em 22/09/2013: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf

_____H. **Protocolo de Adesão da Republica Plurinacional da Bolívia**. Acessado em 22/08/2013: ://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf

_____ I. **Protocolo de Constituição do Parlamento do MERCOSUL.** ACESSADO EM 29/10/2012: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2005_protocolo_parlamento_mcs_pt.pdf

MIGUEL, Luis Felipe. **REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política.** RBCS, Vol. 18 nº. 51, Pg. 123-140, 2003.

Ministério da Economia – Argentina. **Datos de Comercio y Desarrollo**. Acessado em 22/08/2013: http://www.mecon.gov.ar/

_____ B. **Datos de Comercio y Desarrollo**. Acesso em 29/08/2013: http://www.mecon.gov.ar/.

_____ C. **Datos de Comercio y Desarrollo.** Acesso em 30/08/2013: http://www.mecon.gov.ar/.

_____ D. **Programas**. Acesso em 02/02/2013: http://www.mecon.gov.ar/programas/

Ministério da Economia – Uruguai. **Información Económica.** Acessado em 02/03/2013: http://www.mef.gub.uy/indicadores.php

_____ B. **Política Comercial.** Acessado em 02/03/2013: http://www.mef.gub.uy/apc/portada.php

Ministério do Desenvolvimento A – Brasil. **Acordo de Complementação Econômica Nº 14.** Acessado em 19/11/2013: http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=450&refr=405

_____B. **Relatório de Balança Comercial.** Acessado em 22/09/2013: http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576

_____ C. **Balança Comercial – MERCOSUL.** Acessado em 29/11/2013: http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=208

_____ D. **Balança Comercial – MERCOSUL – serie histórica MERCOSUL** - 2000/2010 Acessado em (24/06/2013): http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081

_____ E . **Balança Comercial– serie histórica Brasil**. Acessado em 24/06/2013: http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081

Ministério da Fazenda – Brasil. **Balanços do Plano Real.** Acessado em 08/08/2013: http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/plano-real/plano-real/

_____ B. **Relação Dívida X PIB.** Acessado em 29/11/2013: http://www.fazenda.gov.br/

_____ C. **Acordo Brasil – Fundo Monetário Internacional.** Acessado em 3011/2013: http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/acordofmi.asp

Ministério de Relações Exteriores A – Brasil. **Declaração de Foz do Iguaçu.** Acessado em 19/11/2013: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/

_____ B. **Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil.** Acessado em 03/11/2013: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_25_2011-10-17-15-48-37/

_____ C. **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.** Acessado em 23/09/2013: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_100/

_____ D. **Ata de Buenos Aires.** Acessado em 23/09/2013: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/

_____ E. **Acordo de Sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para o Funcionamento da Secretaria Permanente do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).** Acessado em 22/09/2013: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/atointernacional.2013-03-12.9380052630/

MITRANY, David. **A paz por meio da cooperação e da integração.** in BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MORAVCSIK, Andrew. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.** International Organization vol. 51, pp. 513–553, 1997.

NOGUEIRA, Marco. **Izquierda, elecciones y democracia em América Latina: cuan del social y el institucional parecen hablar lenguas diferentes**. In: Sarti, I. (org). Ciência, Politica e Sociedade. Ciências Sociais na América do Sul, 2007

PAMPLONA, João; FONSECA, Juliana. **Avanços e recuos do MERCOSUL: um balanço recente dos seus objetivos e resultados.** São Paulo: Prolam, Vol. 1, 2009.

PARLAMENTO EUROPEU. Acessado em 06/09/2013: http://www.europarl.europa.eu/

Parlamento do MERCOSUL. **Regulamento Interno.** Acessado em 29/11/2013: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/175/1/secretaria/parlamento.html?seccion=2

_____. **Atos do Parlamento por Comissão Temática**. Acessado em 18/09/2013: http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/innovafront/buscadorcomisiones.jsp?contentid=6994&site=1&channel=parlasur

Partido dos Trabalhadores. **Carta de 2002 - Compromisso com a Mudança**. Acessado em 11/10/2013: http://www.pt.org.br/secretaria_noticias/view/carta_de_2002_compromisso_com_a_mudanca

PINTO, Hugo. **A Estratégia de integração econômica regional na América Latina - o caso da comunidade andina**. Rio de Janeiro: Juruá, 2011.

PINTO, Rafael. **O MERCOSUL, a cláusula democrática e a questão paraguaia**. In: III Encontro Internacional de Ciências Sociais - Crise e emergência de novas dinâmicas sociais, Caderno de Resumos, Pelotas, 2012.

_____. **O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL(FOCEM) e uma nova perspectiva da integração**. Monografia (Especialização em Sociologia e Política), Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

PRADO, Antonio. **Desafios de Desenvolvimento Econômico e Social de América Latina e Caribe**. CEPAL, 2011.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **A Integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e MERCOSUL.** Revista Brasileira de Política internacional. Brasília, v.41, n.1, jan.-jun. 1998.

Organização dos Estados Americanos - Sistema de Informação de Comércio Exterior. **Decisão do MERCOSUL 26/03**. Acessado em 29/11/2013: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp

_____. **Decisão do MERCOSUL 49/04**. Acessado em 24/112013: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec4904p.asp

Organização Mundial do Comécio - **Members and Observers.** Acessado em 10/10/2013: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

QUIJANO, Anibal e WALLERSTEIN, Immanuel. **La americanidad como concepto, o América em el moderno sistema mundial**. In: América: 1492 – 1992 – Trayectorias históricas y elementos del desarollo. Revista Internacional de Ciencias Sociales, 1992.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina.** In.: LANDER, Edgardo. A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SADER, Emir. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana.** São Paulo, Ed: Boitempo, 2010.

SADER, Emir (coord.) e SANTOS, Theotonio dos (coord.); MARTINS, Carlos Eduardo (org.) e VALENCIA Adrián Sotelo (org.). **A América Latina e os desafios da globalização: Ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2009.

SANTOS, Boaventura (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências.** Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2008. Acessado em 16/08/2012: http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf

_____. **Pela Mão de Alice: o social e o politico na pós modernidade**. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHILLING, Voltaire. **Estados Unidos X América Latina: as etapas da dominação.** Porto Alegre, Ed: Mercado Aberto, 1984.

União de Nações Sul-Americanas: Protocolo Constitutivo. Acessado em 10/11/2012: http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** São Paulo: Lua Nova, nº 67, 2006.
U.S. Department State, Texts & Transcripts:
http://iipdigital.usembassy.gov/english/texttrans/#axzz2vyJAsMam

VAZQUEZ, Mariana. **La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional**. Prepared for meeting of the Latin American Studies Association. Washington, D. C., 6–8 de setembro, 2001.

VENTURA, Deisy; ILHA, Adayr. **O Mercosul Em Movimento II - Série Integração Latino-americana**. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 1999.

VIANINI, Fernando. **A Trajetória Econômica da Argentina: 1989 – 2007**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012. Acessado em 22/06/2013: http://www.ufjf.br/ppghistoria/files/2012/04/Fernando-Marcus-Nascimento-Vianini.pdf

VILLA, Rafael; TOSTES, Ana Paula. **Democracia Cosmopolita versus Política Internacional**. São Paulo: **Lua Nova**, nº 66, 2006.

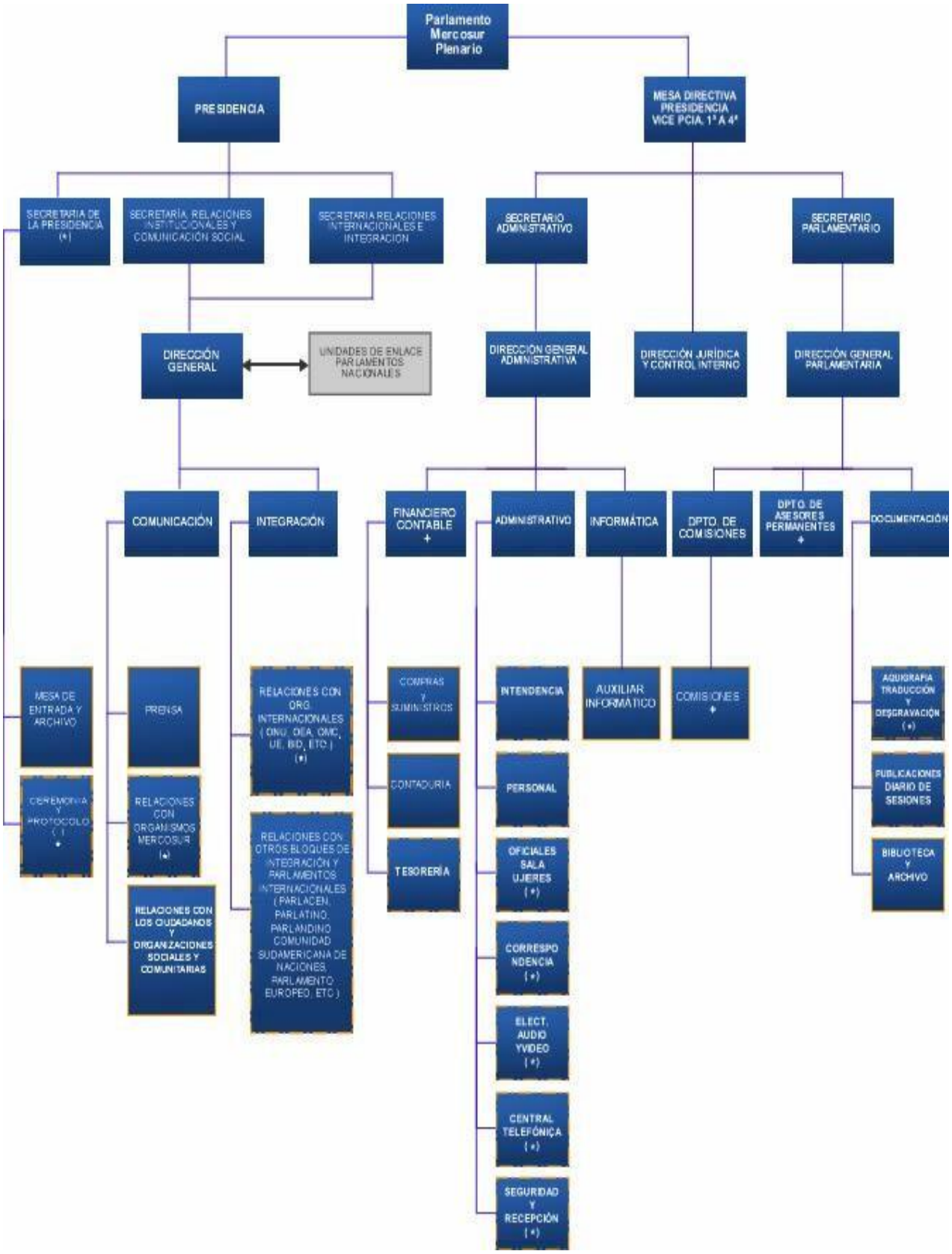
VINER, Jacob. **The Customs Union Issue.** New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

WALTZ, Keneth. **Theory of International Politics.** Nova York, MacGraw-Hill, 1979.

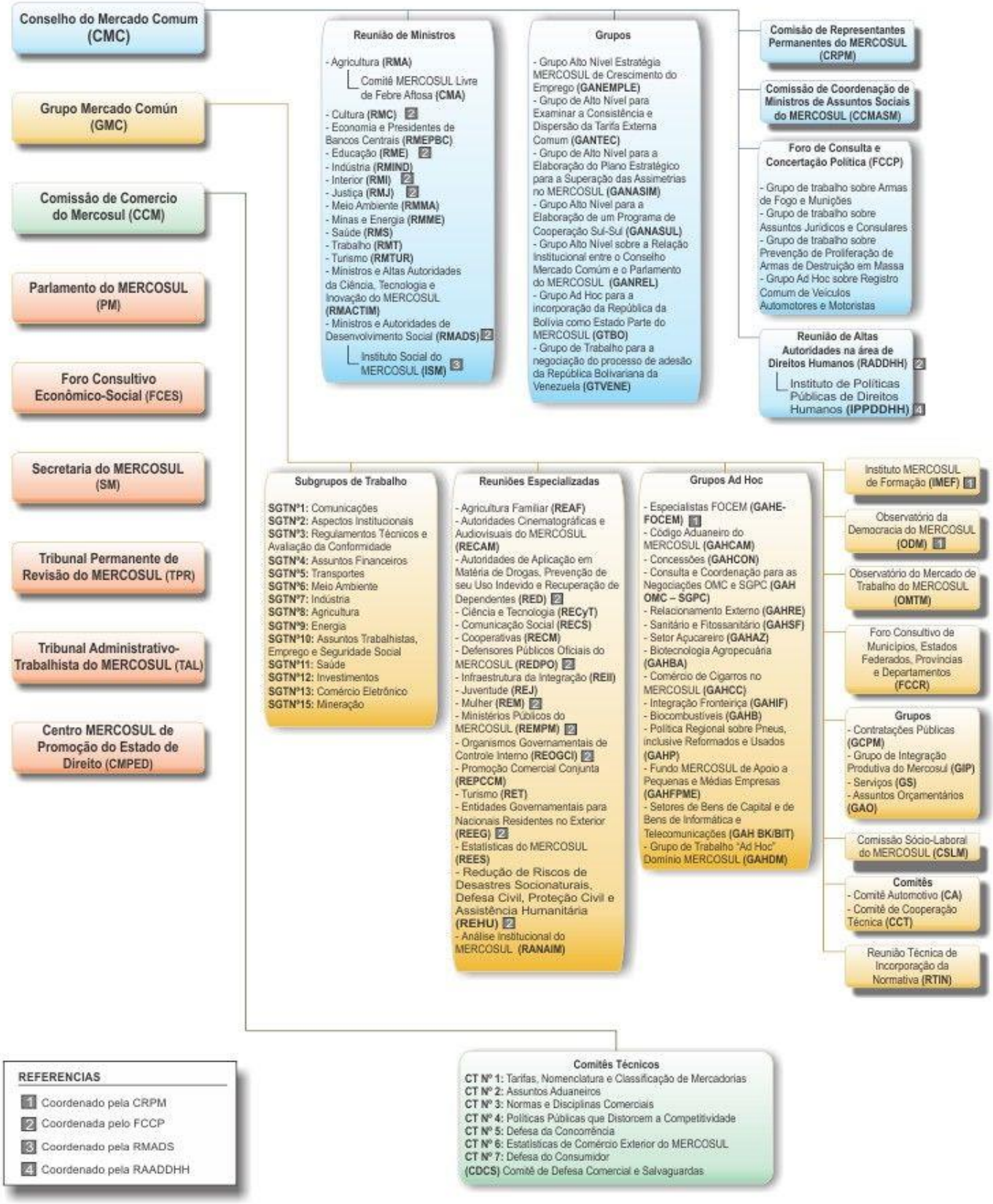
WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o Liberalismo: em busca da reconstrução do mundo.** Rio de Janeiro: Vozes. 2002.

Anexos

ORGANOGRAMA: Parlamento do MERCOSUL



Estrutura Institucional do MERCOSUL



PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROYECTOS

PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO DE ASSUNÇÃO SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

PROTOCOLO OURO PRETO

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Parte";
Em cumprimento do disposto no artigo 18, do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991;

Conscientes da importância dos avanços alcançados e da posta em funcionamento da união alfandegária como etapa para a construção do Mercado Comum;
Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e atentos à necessidade de uma consideração especial para os países e regiões menos desenvolvidos do Mercosul;
Atentos à dinâmica implícita em todo o processo de integração e à conseqüente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às transformações ocorridas;
Reconhecendo o destacado trabalho desenvolvido pelos órgãos existentes durante o período de transição.

CONCORDAM:

Capítulo I
Estrutura do Mercosul

Artigo 1

A estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos:

I - O Conselho do Mercado Comum (CMC);

II - O Grupo Mercado Comum (GMC);

III - A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);

IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);

V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);

VI - A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM);

Parágrafo único – Poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que forem necessários para a consecução dos objetivos do processo de integração.

Artigo 2

São órgãos com capacidade deliberativa, de natureza intergovernamental: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

Seção I
Do Conselho do Mercado Comum

Artigo 3

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a direção política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para atingir a constituição final do Mercado Comum.

Artigo 4

O Conselho do Mercado Comum será integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia, ou seus equivalentes dos Estados Parte.

Artigo 5

A Presidência do Conselho do Mercado Comum será exercida por rotação dos Estados Parte, em ordem alfabética, por um período de seis meses.

Artigo 6

O Conselho do Mercado Comum se reunirá todas as vezes que estimar oportunas, devendo fazê-lo pelo menos uma vez por semestre com a participação dos Presidentes dos Estados Parte.

Artigo 7

As reuniões do Conselho do Mercado Comum serão coordenadas pelos Ministérios de Relações Exteriores e poderão ser convidados a participarem delas outros Ministros ou autoridades de nível ministerial.

Artigo 8

São funções e atribuições do Conselho do Mercado Comum: I - Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos assinados em seu marco;

II - Formular políticas e promover as ações necessárias para a formação do Mercado Comum;

III - Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul;

IV - Negociar e assinar acordos, em nome do Mercosul, com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Tais funções poderão ser delegadas por mandato expresso ao Grupo Mercado Comum nas condições estabelecidas no inciso VII do Artigo XIV;

V – Pronunciar-se sobre as propostas que forem levantadas pelo Grupo Mercado Comum;

VI - Criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que forem remetidos por estas;

VII - Criar os órgãos que estimar pertinentes, assim como modificá-los ou suprimi-los;

VIII – Esclarecer, quando achar necessário, o conteúdo e alcance de suas Decisões;

IX - Designar o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;

X - Adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária;

XI - Homologar o Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum.

Artigo 9

O Conselho do Mercado Comum se pronunciará mediante Decisões, as quais serão obrigatórias para os Estados Parte.

Seção II
Do Grupo Mercado Comum

Artigo 10

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul.

Artigo 11

O Grupo Mercado Comum será integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, entre os quais devem constar obrigatoriamente representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, dos Ministérios de Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado Comum será coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores.

Artigo 12

Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública ou da estrutura institucional do Mercosul.

Artigo 13

O Grupo Mercado Comum se reunirá de maneira ordinária ou extraordinária, quantas vezes forem necessárias, nas condições estabelecidas em seu Regulamento Interno.

Artigo 14

São funções e atribuições do Grupo Mercado Comum:
I - Velar, dentro dos limites de sua competência, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos assinados em seu marco;
II - Propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum;

III - Tomar as medidas necessárias para o cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;

IV - Fixar programas de trabalho que assegurem progressos para o estabelecimento do Mercado Comum;
V - Criar, modificar ou suprimir órgãos, tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;
VI – Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências;
VII - Negociar, com a participação de representantes de todos os Estados Parte, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para essa finalidade, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum, quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando for autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul;
VIII - Aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul;

IX - Adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária, baseadas nas orientações emanadas do Conselho;

X - Submeter o Conselho do Mercado Comum a seu Regulamento Interno;
XI - Organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este solicitar.

XII - Eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;
XIII - Supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul;
XIV - Homologar os Regulamentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social;

Artigo 15

O Grupo Mercado Comum se pronunciará mediante Resoluções, as quais serão obrigatórias para os Estados Parte.

Seção III
Da Comissão de Comércio do Mercosul

Artigo 16

À Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir ao Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum definidos pelos Estados Parte para o funcionamento da união alfandegária, assim como realizar o acompanhamento e a revisão dos temas e matérias relacionadas com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países.

Artigo 17

A Comissão de Comércio do Mercosul será integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte e será coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores.

Artigo 18

A Comissão de Comércio do Mercosul se reunirá pelo menos uma vez por mês ou sempre que o Grupo Mercado Comum solicitar ou qualquer um dos Estados Parte.

Artigo 19

São funções e atribuições da Comissão de Comércio do Mercosul:
I - Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;
II - Considerar e se pronunciar sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Parte com relação à aplicação e ao cumprimento da taxa externa Comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;
III - Efetuar o acompanhamento da aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados Parte;
IV - Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união alfandegária e formular propostas a este respeito ao Grupo Mercado Comum;

V - Tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da taxa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum combinados pelos Estados Parte;

VI - Informar o Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre a tramitação das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito destas;

VII - Propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações das normas existentes em matéria comercial e alfandegária do Mercosul;
VIII - Propor a revisão das alíquotas tributáveis de itens específicos da taxa externa

comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul;

IX - Estabelecer os comitês técnicos necessários para o adequado cumprimento de suas funções, assim como dirigir e supervisionar atividades;
X - Desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que o Grupo Mercado Comum solicitar;

XI - Adotar o Regulamento Interno, que será submetido ao Grupo Mercado Comum para sua homologação.

Artigo 20

A Comissão de Comércio do Mercosul se pronunciará mediante Diretrizes ou Propostas. As Diretrizes serão obrigatórias para os Estados Parte.

Artigo 21

Além das funções e atribuições estabelecidas nos Artigos 16 e 19 do presente Protocolo, corresponderá à Comissão de Comércio do Mercosul o exame das reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, originadas pelos Estados Parte ou em demandas de particulares - pessoas físicas ou jurídicas -, relacionadas com as situações previstas nos Artigos 1 ou 25 do Protocolo de Brasília, quando estiverem dentro de sua área de competência.

Parágrafo primeiro - O exame das referidas reclamações no âmbito da Comissão de Comércio do Mercosul não obstará a ação do Estado Parte que realizou a reclamação ao amparo do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias.

Parágrafo segundo - As reclamações originadas nos casos estabelecidos no presente artigo serão tramitadas de acordo com o procedimento previsto no Anexo deste Protocolo.

Seção IV
Da Comissão Parlamentar Conjunta

Artigo 22

A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Parte no âmbito do Mercosul.

Artigo 23

A Comissão Parlamentar Conjunta será integrada por igual número de parlamentares representantes dos Estados Parte.

Artigo 24

Os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta serão designados pelos respectivos Parlamentos Nacionais, de acordo com seus procedimentos internos.

Artigo 25

A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Parte para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como for requerido pelo avanço do processo de integração. Quando for necessário, o Conselho solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

Artigo 26

A Comissão Parlamentar Conjunta remeterá Recomendações ao Conselho do Mercado Comum, por intermédio do Grupo Mercado Comum.

Artigo 27

A Comissão Parlamentar Conjunta adotará seu Regulamento Interno.

Seção V
Do Foro Consultivo Econômico-Social

Artigo 28

O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

Artigo 29

O Foro Consultivo Econômico-Social terá função consultiva e se manifestará mediante Recomendações para o Grupo Mercado Comum.

Artigo 30

O Foro Consultivo Econômico-Social submeterá seu Regulamento Interno ao Grupo Mercado Comum para sua homologação.

Seção VI
Da Secretaria Administrativa do Mercosul

Artigo 31

O Mercosul contará com uma Secretaria Administrativa como órgão de apoio operativo. A Secretaria Administrativa do Mercosul será responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul e terá sede permanente na cidade de Montevidéu.

Artigo 32

A Secretaria Administrativa do Mercosul desempenhará as seguintes atividades:

I - Servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul;

II - Realizar a publicação e a difusão das normas adotadas no marco do Mercosul. Neste contexto, corresponder-lhe-á:

1. Realizar, em coordenação com os Estados Parte, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, conforme o previsto no Artigo 39;

b) Editar o Boletim Oficial do Mercosul.

III) - Organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do Mercosul, quando estas forem celebradas em sua sede permanente. No que se refere às reuniões realizadas fora

de sua sede permanente, a Secretaria Administrativa do Mercosul proporcionará apoio ao Estado no qual for realizada a reunião.

IV - Informar regularmente os Estados Parte sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo;

V - Examinar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, assim como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991;

VI - Desempenhar as tarefas que lhe forem solicitadas pelo Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul;

VII - Elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez que este for aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários para sua correta execução;

VIII - Apresentar anualmente sua prestação de contas ao Grupo Mercado Comum, assim como um relatório sobre suas atividades;

Artigo 33

A Secretaria Administrativa do Mercosul estará a cargo de um Diretor, quem terá a nacionalidade de um dos Estados Parte. Este será eleito pelo Grupo Mercado Comum, de forma rotativa, sob prévia consulta aos Estados Parte, e será designado pelo Conselho do Mercado Comum. Terá mandato de dois anos, estando proibida sua reeleição.

Capítulo II
Personalidade Jurídica

Artigo 34

O Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional.

Artigo 35

O Mercosul poderá, no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários para a realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências.

Artigo 36

O Mercosul celebrará acordos de sede.

Capítulo III
Sistema de Tomada de Decisões

Artigo 37

As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e ante a presença de todos os Estados Parte.

Capítulo IV

Aplicação Interna das Normas Emanadas dos órgãos do Mercosul

Artigo 38

Os Estados Parte se comprometem em adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo.

Parágrafo único - Os Estados Parte informarão a Secretaria Administrativa do Mercosul sobre as medidas adotadas para este fim.

Artigo 39

Será publicado no Boletim Oficial do Mercosul, integralmente, em espanhol e em português, o teor das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum, das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul e dos Laudos Arbitrais de solução de controvérsias, assim como qualquer ato que o Conselho do Mercado Comum ou o Grupo Mercado Comum entenderem necessário atribuir publicidade oficial.

Artigo 40

Com o fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Parte das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser seguido o seguinte procedimento:

i. Uma vez aprovada a norma, os Estados Parte adotarão as medidas necessárias para sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e as comunicarão à Secretaria Administrativa do Mercosul;
ii. Quando todos os Estados Parte tiverem informado a incorporação a seus respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte;
iii. As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Parte trinta (30) dias depois da data de comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do literal anterior. Com este objetivo, os Estados Parte, dentro do prazo mencionado, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.

Capítulo V

Fontes Jurídicas do Mercosul

Artigo 41

As fontes jurídicas do Mercosul são:

I. O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;

II. Os acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção e seus protocolos;

III. As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

Artigo 42

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e, quando for necessário, deverão ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Capítulo VI

Sistema de Solução de Controvérsias

Artigo 43

As controvérsias que surgirem entre os Estados Parte sobre a interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados em seu marco de, assim como das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991.

Parágrafo único – Ficam também incorporadas aos Artigos 19 e 25 do Protocolo de Brasília as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul.

Artigo 44

Antes de culminar o processo de convergência da Taxa Externa Comum, os Estados Parte farão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul visando a adoção do sistema permanente a que se referem o Item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção e o Artigo 34 do Protocolo de Brasília.

Capítulo VII

Orçamento

Artigo 45

A Secretaria Administrativa do Mercosul contará com um orçamento para atender a suas despesas de funcionamento e àquelas que dispuserem o Grupo Mercado Comum. Tal orçamento será financiado, em partes iguais, por contribuições dos Estados Parte.

Capítulo VIII

Idiomas

Artigo 46

Os idiomas oficiais do Mercosul são o espanhol e o português. A versão oficial dos documentos de trabalho será a feita no idioma do país sede de cada reunião.

Capítulo IX

Revisão

Artigo 47

Os Estados Parte convocarão, quando julgarem oportuno, uma conferência diplomática com o objetivo de revisar a estrutura institucional do Mercosul estabelecida pelo presente Protocolo, assim como as atribuições específicas de cada um de seus órgãos.

Capítulo X

Vigência

Artigo 48

O presente Protocolo, parte integrante do Tratado de Assunção, terá duração indefinida e entrará em vigor trinta (30) dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação. O presente Protocolo e seus instrumentos de ratificação serão depositados ante o Governo da República do Paraguai.

Artigo 49

O Governo da República do Paraguai notificará os Governos dos demais Estados Parte a data do depósito dos instrumentos de ratificação e da entrada em vigor do presente Protocolo.

Artigo 50

Em matéria de adesão ou denúncia, regerão como um todo, para o presente Protocolo, as normas estabelecidas pelo Tratado de Assunção. A adesão ou denúncia ao Tratado de Assunção ou ao presente Protocolo significam, ipso jure, a adesão ou denúncia ao presente Protocolo e ao Tratado de Assunção.

Capítulo XI

Disposição Transitória

Artigo 51

A estrutura institucional prevista no Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, assim como os órgãos por ela criados, manter-se-ão até a data de entrada em vigor do presente Protocolo.

Capítulo XII

Disposições Gerais

Artigo 52

O presente Protocolo será denominado "Protocolo Ouro Preto".

Artigo 53

Ficam derrogadas todas as disposições do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que estiverem em conflito com os termos do presente Protocolo e com o conteúdo das Decisões aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum durante o período de transição.
Feito na cidade de Ouro Preto, República Federativa do Brasil, aos dezessete dias do mês de dezembro de mil novecentos e noventa e quatro, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

O Governo do Paraguai enviará cópia autenticada do presente Protocolo aos Governos dos demais Estados Parte.

PELA REPÚBLICA ARGENTINA

Carlos Saúl Menem, Guido Di Tella

PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Itamar Franco, Celso L. N. Amorin

PELA REPÚBLICA DO PARAGUAI

Juan Carlos Wasmosy, Luis María Ramirez Boettner

PELA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Luis Alberto Lacalle Herrera, Sergio Abreu

PPGCPOL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM CIÊNCIA POLÍTICA | UFPEL