

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

YAGO TEODORO AIUB CALIXTO

**O FENÔMENO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO EM BLOCOS REGIONAIS: um
embate entre o nacionalismo e a integração.**

**FRANCA
2021**

YAGO TEODORO AIUB CALIXTO

O FENÔMENO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO EM BLOCOS REGIONAIS: um
embate entre o nacionalismo e a integração.

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutela e efetividade dos direitos de Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho.

**FRANCA
2021**

Calixto, Yago Teodoro Aiub

O FENÔMENO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO EM
BLOCOS REGIONAIS: um embate entre o nacionalismo e a
integração. / Yago Teodoro Aiub Calixto. - Franca : [s.n], 2021
133 f.

Dissertação (mestrado - Direito). Universidade Estadual
Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho

1. Déficit democrático. 2. integração. 3. blocos regionais. I.
Título.

CDD - 340

Com muita gratidão dedico essa obra
aos meus avós, pais e Bibi.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos, com certeza, são a parte mais difícil, já que tenho tanta sorte de estar rodeado de pessoas iluminadas. Indubitavelmente, meus pais e avós são a causa de eu estar trilhando meu caminho, pois através deles descobri os valores da vida.

Agradeço à querida Dona Dinda, que tanto me ajudou em meu desenvolvimento espiritual e acabou nos deixando em função da COVID-19.

Agradeço imensamente ao meu orientador Daniel Campos de Carvalho, que foi meu guia nessa pesquisa, bem como todos os professores e juristas que encontrei, dos quais tenho a obrigação de nomear Frederico Martos, Edson Junqueira, Sebastiao Sérgio Silveira, Murilo Gasparido e Gleison Araújo, que são fonte de inspiração e conhecimento.

Agradeço também à UNESP/Franca e todos seus colaboradores, em especial, Valter Nailton da Silva, que é engrenagem fundamental na pós graduação.

“Consequentemente, a sede da prática política e da democracia não está mais circunscrita ao Estado nacional, devendo ser compreendida também em termos de governança local, regional e global.”

Murilo Gaspar do

CALIXTO, Yago Teodoro Aiub Calixto. **O fenômeno do déficit democrático em blocos regionais: um embate entre o nacionalismo e a integração.** 2021. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RESUMO

O objetivo maior da pesquisa é analisar o fenômeno do déficit democrático nos blocos regionais. O primeiro capítulo traz discussões sobre o conceito de democracia e suas principais características, com o intuito de definir a semântica utilizada, para que então discuta-se a formulação de déficit democrático. Após, é analisada a integração europeia e seus tratados. Importante ressaltar que não se utiliza a União Europeia como ideal a ser seguido, mas como é o bloco regional com maior nível de integração no globo, fornece lições valiosas, principalmente quanto à legitimação e déficit democrático. O terceiro capítulo traz um estudo de variados blocos regionais e a forma de tomada de decisões, além de codificar dados democráticos retirados do *Polity V*. Por sua vez, o capítulo quarto aborda o MERCOSUL e a legitimidade do bloco regional, bem como uma análise do PARLASUL, na qual os conceitos de democracia, déficit democrático e as lições retiradas da União Europeia e das demais organizações internacionais, são aplicados, com razoabilidade e proporcionalidade, para que pressupostos sejam apresentados para um desenvolvimento sustentável, o que enfrente diretamente a presença de déficit democrático. O quinto e último capítulo é destinado a definir se é possível a coexistência entre o nacionalismo e a integração, uma vez que a princípio tem essências opostas, além de verificar o recorte temporal do governo brasileiro entre 2018 e 2020, frente a sua participação no MERCOSUL. A título estrutural, durante a pesquisa, o tema dialoga com conceitos das ciências políticas para identificar como um bloco regional pode interferir na cena política. A pesquisa, apesar de ser eminentemente teórica, apresenta elementos de caráter empírico, como análise de documentos.

Palavras-chaves: Déficit democrático, regionalismo, integração, blocos regionais.

CALIXTO, Yago Teodoro Aiub Calixto. **O fenômeno do déficit democrático em blocos regionais: um embate entre o nacionalismo e a integração.** 2021. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

ABSTRACT

The main objective of the research is to analyze the phenomenon of the democratic deficit in the regional blocs. The first chapter brings discussions about the concept of democracy and its main characteristics, in order to define the semantics used, so that the formulation of democratic deficit is discussed. Afterwards, European integration and its treaties are analyzed. It is important to note that the European Union is not used as an ideal to be followed, but as it is the regional bloc with the highest level of integration in the globe, it provides valuable lessons, mainly regarding legitimation and democratic deficit. The third chapter presents a study of various regional blocs and the form of decision-making, in addition to coding democratic data taken from Polity V. In turn, chapter four deals with MERCOSUR and the legitimacy of the regional bloc, as well as an analysis of the PARLASUL, in which the concepts of democracy, democratic deficit and the lessons learned from the European Union and other international organizations, are applied, with reasonability and proportionality, so that assumptions are presented for sustainable development, which directly faces the presence of deficit democratic. The fifth and last chapter is aimed at defining whether it is possible for nationalism and integration to coexist, since at first they have opposite essences, in addition to verifying the time frame of the Brazilian government between 2018 and 2020, in view of its participation in MERCOSUR. Structurally, during the research, the theme dialogues with political science concepts to identify how a regional bloc can interfere in the political scene. The research, despite being eminently theoretical, presents elements of an empirical character, such as document analysis.

Key-words: *Democratic déficit; regionalism; integration; regional blocs.*

CALIXTO, Yago Teodoro Aiub Calixto. **O fenômeno do déficit democrático em blocos regionais: um embate entre o nacionalismo e a integração.** 2021. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RESUMEN

El principal objetivo de la investigación es analizar el fenómeno del déficit democrático en los bloques regionales. El primer capítulo discute el concepto de democracia y sus principales características, con el fin de definir la semántica utilizada, de modo que se discute la formulación del déficit democrático. Posteriormente se analiza la integración europea y sus tratados. Es importante señalar que la Unión Europea no se utiliza como un ideal a seguir, pero al ser el bloque regional con mayor nivel de integración en el mundo, brinda valiosas lecciones, principalmente en lo que respecta a la legitimación y el déficit democrático. El tercer capítulo presenta un estudio de varios bloques regionales y la forma de toma de decisiones, además de codificar datos democráticos tomados de Polity V. A su vez, el capítulo cuatro trata sobre el MERCOSUR y la legitimidad del bloque regional, así como un análisis del PARLASUL, en el que se aplican los conceptos de democracia, déficit democrático y las lecciones aprendidas de la Unión Europea y otros organismos internacionales, con razonabilidad y proporcionalidad, de manera que se presenten supuestos para el desarrollo sostenible, que enfrenta directamente la presencia del déficit democrático. El quinto y último capítulo tiene como objetivo definir si es posible que el nacionalismo y la integración coexistan, ya que en un principio tienen esencias opuestas, además de verificar el marco temporal del gobierno brasileño entre 2018 y 2020, en vista de su participación en MERCOSUR. Estructuralmente, durante la investigación, el tema dialoga con conceptos de ciencia política para identificar cómo un bloque regional puede interferir en la escena política. La investigación, a pesar de ser eminentemente teórica, presenta elementos de carácter empírico, como el análisis documental.

Palabras clave: *déficit democrático; regionalismo; integración; bloques regionales.*

CALIXTO, Yago Teodoro Aiub Calixto. **O fenômeno do déficit democrático em blocos regionais**: um embate entre o nacionalismo e a integração. 2021. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RIASSUNTO

L'obiettivo principale della ricerca è analizzare il fenomeno del deficit democratico nei blocchi regionali. Il primo capitolo discute il concetto di democrazia e le sue caratteristiche principali, al fine di definire la semantica utilizzata, in modo da discutere la formulazione del deficit democratico. Successivamente vengono analizzati l'integrazione europea e i suoi trattati. È importante notare che l'Unione europea non è usata come un ideale da seguire, ma poiché è il blocco regionale con il più alto livello di integrazione al mondo, fornisce lezioni preziose, principalmente per quanto riguarda la legittimazione e il deficit democratico. Il terzo capitolo presenta uno studio dei vari blocchi regionali e della forma del processo decisionale, oltre alla codifica dei dati democratici tratti da Polity V. A sua volta, il capitolo quattro tratta del MERCOSUR e della legittimità del blocco regionale, nonché un'analisi del PARLASUL, in cui i concetti di democrazia, deficit democratico e le lezioni apprese dall'Unione Europea e da altre organizzazioni internazionali, vengono applicati, con ragionevolezza e proporzionalità, in modo da presentare ipotesi per lo sviluppo sostenibile, che affronta direttamente la presenza del deficit democratico. Il quinto e ultimo capitolo è volto a definire se sia possibile che nazionalismo e integrazione possano coesistere, poiché in un primo momento hanno essenze opposte, oltre a verificare l'arco temporale del governo brasiliano tra il 2018 e il 2020, in vista della sua partecipazione a MERCOSUR. Strutturalmente, durante la ricerca, il tema dialoga con concetti di scienze politiche per identificare come un blocco regionale possa interferire nella scena politica. La ricerca, pur essendo eminentemente teorica, presenta elementi di carattere empirico, come l'analisi documentale.

Parole chiave: Deficit democrático; regionalismo; integrazione; blocchi regionali.

LISTA DE SIGLAS

ALALC /ALADI	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CARICOM	Comunidade do Caribe
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
PARLANDINO	Parlamento Andino
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PIB	Produto Interno Bruto
PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
STF	Supremo Tribunal Federal
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
I DEMOCRACIA E DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....	18
1.1 A dualidade entre Locke e Rousseau	18
1.2 A democracia pelo contrato social de Hobbes	20
1.3 Igualdade e liberdade de Tocqueville	22
1.4 Habermas e a discussão democrática.....	23
1.5 Cinco pontos fundamentais de Bobbio	24
1.6 Rancière e seu ódio a democracia	25
1.7 Incidência de Déficit Democrático	27
1.7.1 Experiências nacionais permeadas por Déficit Democrático	28
1.7.2 Déficit Democrático: legal, mas ilegítimo.....	28
1.7.3 Déficit democrático: abstenção e descrença	29
1.7.4 Déficit democrático: quando a regra formal supera a vontade geral.....	30
1.8 Conceitos de déficit democrático.....	32
II UNIÃO EUROPEIA: CASO PARADIGMA	35
2.1 Tratado de Paris: o início da integração	35
2.2 Tratados de Roma: liberdade e segurança energética	37
2.3 Década de 1960 e o nacionalismo de De Gaulle	44
2.4 Euroesclerose: acefalia integrativa	43
2.5 Década de 1980 e a volta do regionalismo	43
2.6 O Tratado de Maastricht: passo inédito.....	45
2.7 Tratado de Amsterdã: reparador de Maastricht.....	48
2.8 Tratado de Nice e a recepção de novos membros	48
2.9 Tratado de Lisboa: efetivo ou mera formalidade?	49
2.10 Síntese da integração europeia.....	50
III DISCUSSÕES EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	54
3.1 Cooperação Econômica Ásia-Pacífico	55
3.2 Associação de Nações do Sudeste Asiático	57
3.3 Acordo de Livre Comércio da América do Norte	58
3.4 Comunidade do Caribe	59
3.5 Comunidade Andina	61

3.6 Comunidade de Desenvolvimento da Africa Austral.....	63
3.7 União das nações Sul-Americanas e Foro para o Progresso e Integração da América do Sul	65
3.8 União Europeia.....	70
3.9 Reflexões sobre decisões internacionais democráticas.....	71
3.10 Mensuração da democracia em países componentes de organizações internacionais	73
IV MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL.....	79
4.1 Breve releitura histórica	79
4.2 Parlamento do Mercosul.....	82
4.3 Déficit democrático no PARLASUL.....	86
4.4 Lições da União Europeia que podem ser aplicadas ao MERCOSUL.....	92
4.5 Análise da (im)parcialidade das decisões mercosulinas.....	95
4.6 Mais ou menos regulamentação dos blocos regionais para combater o déficit democrático?.....	99
4.7 Déficit democrático e o caso da suspensão venezuelana	102
4.8 É possível melhorar a integração mercosulina?	104
V REGIONALISMO X NACIONALISMO: É POSSÍVEL A COEXISTÊNCIA SEM DÉFICIT DEMOCRÁTICO?	108
5.1 Em busca de um bloco regional legitimado: integracionismo x nacionalismo	108
5.2 Análise do governo brasileiro de Jair Bolsonaro entre os anos 2018 e 2020.....	111
CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

INTRODUÇÃO

O objetivo principal dessa pesquisa é verificar o fenômeno sociopolítico chamado déficit democrático nos blocos regionais, analisando suas causas, implicações e a possibilidade de coexistência entre o regionalismo e o integracionismo.

O primeiro capítulo tem caráter propedêutico, afinal apesar dos conceitos de democracia edéficit democrático não serem o objetivo da presente pesquisa, é fundamental que seja demonstrado qual o conceito (corte epistemológico) utilizado para as futuras conclusões, até mesmo como forma de se evitar juízos falaciosos. É importante ressaltar que o capítulo inicial não tem a finalidade de esgotar as fontes de estudo sobre os conceitos analisados, apenas trilhar um caminho semântico que será norteador aos demais capítulos.

O corte epistemológico começa, para definir-se democracia, a partir da dualidade entre Locke e Rousseau, no século XVII, dualismo esse que é resgatado quando se discute a representação nos parlamentos das organizações internacionais, afinal Locke milita por uma representação indireta, enquanto Rousseau é responsável por defender a participação direta da sociedade. Superado tal embate, Thomas Hobbes é trazido ligado ao seu pensamento sobre o contrato social e ao Estado *Leviatã*, pelo qual ao celebrar um contrato social o cidadão renuncia sua liberdade original e se o Estado não ostentar poder absoluto, não conseguirá executar sua função. Toqueville, Habermas e Bobbio também tem seus pensamentos expostos a fim de que uma interpretação sobre os requisitos para que haja uma democracia sejam alcançados. Rancière é estudado, afinal sua obra “Ódio a Democracia” muito contribui para a pesquisa.

Ainda no primeiro capítulo, em ordem de terminá-lo, é buscado uma definição epistemológica para déficit democrático. Contudo, não será utilizada apenas a revisão bibliográfica para busca do conceito, mas também casos nacionais, escolhidos para que as lições aprendidas sejam espelhadas nas organizações internacionais, sempre com toda proporcionalidade e razoabilidade necessária, afinal nas ciências sociais aplicadas, qualquer mudança social pode mudar o prognóstico. Os casos eleitos são a proibição do sufrágio em razão do gênero, na Arábia Saudita, para demonstrar que o déficit democrático pode ser legal, mas ilegítimo, a alta abstenção nas eleições portuguesas de 2019, clarificando que o déficit democrático pode ser uma opção da população, e o sistema eleitoral americano, para questionar se a regra formal deve ser mais importante que a vontade geral.

Superado o capítulo propedêutico, o segundo capítulo tem lugar no desenvolvimento integracionista europeu. A pesquisa sempre observa a proporcionalidade e a razoabilidade ao se comparar a União Europeia com qualquer outro bloco regional, pela diferença cultural,

econômica, climática etc. Em contrapartida, não há nenhum outro bloco regional tão desenvolvido, em níveis de integração, no globo, fazendo da União Europeia o melhor exemplo prático das dificuldades integracionistas que ocorrem durante o processo.

Portanto a pesquisa volta a 1951, para que a partir do Tratado de Paris, haja o acompanhamento da evolução integracionista. Tal tratado surge após a Segunda Guerra Mundial, buscando segurança entre os franceses e alemães ocidentais, mas acabou sendo estendido a Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, formando a CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Em 1957, os Tratados de Roma são assinados, solidificando uma postura supranacional, com a criação da CEE - Comunidade Econômica Europeia e EURATOM - Comunidade Europeia de Energia Atômica. Veja-se que a partir da CEE se criou as quatro liberdades de circulação: de pessoas, de serviços, de mercadorias e de capitais, já a EURATOM buscava a integração e segurança energética.

Já na década de 1960, a integração europeia esbarra no nacionalismo de De Gaulle. O representante francês bradava que as decisões devem ser atos totalmente internos dos países, não coadunando com a base do integracionismo. A política da “cadeira vazia” foi uma forma da França emperrar o desenvolvimento integracionista. Outro fator que estremeceu as bases europeias foi a crise do petróleo no início da década de 1970, que acabou levando ao período da euroesclerose.

A década seguinte iniciou-se com um grande apelo ao regionalismo. Principalmente pela celebração do Acordo de Schengen, aumentando a livre circulação de pessoas e diminuindo as barreiras geográficas. O Ato Único Europeu foi um compromisso que determinava medidas para que o mercado comum fosse alcançado logo em 1992, ano em que foi celebrado o tratado mais popular da União Europeia, o Tratado de Maastricht. Um verdadeiro “divisor de águas”, pois criava uma união econômica e monetária, algo nunca antes alcançado por qualquer organização internacional.

Cinco anos após o Tratado de Maastricht, ocorreu o Tratado de Amsterdã, que trouxe a cooperação reforçada e melhorou a transparência das instituições, o que é um requisito para que haja democracia nas organizações internacionais. O Tratado de Nice, em 2001, buscava melhorar as etapas da integração como também definir parâmetros para a recepção de novos membros, mas sem dúvidas é um dos anexos do tratado que merece destaque, afinal trata-se da “Declaração sobre o Futuro da União Europeia”.

Por fim, é visto o Tratado de Lisboa, em 2007, que tentava abrandar os ânimos opositores à integração, sendo que logo depois da CIG, foi elaborado um projeto de constituição europeia. Através da breve releitura histórica, o segundo capítulo pode se encerrar refletindo sobre os tratados e atos europeus, sob a ótica democrática.

Adentrando no capítulo terceiro, se tem a análise de como as decisões são tomadas dentro das organizações internacionais, precipuamente para que sejam identificados (ou não) atos que influem na democracia e no déficit democrático, delineados nos capítulos anteriores. Importante destacar que o capítulo não tem a intenção de fornecer a resposta de qual seria a melhor forma de decisão, uma vez que analisa iniciativas diversas, mas apenas refletir como a democracia está sendo impactada.

A escolha tão esparsa das iniciativas internacionais é proposital, afinal apesar de não haver a intenção de esgotá-las, é interessante que as mais diversas sejam trazidas à tona. Diversas no sentido geográfico, cultural e econômico. Portanto, a primeira iniciativa internacional a ser estudada é a APEC, seguida pela ASEAN, que são predominantemente compostas por membros asiáticos. Depois, o NAFTA, e conseqüentemente o NAFTA 2.0, são trazidos à tona, juntamente com a CARICOM, a Comunidade Andina e a SADC.

Já nas páginas finais do capítulo, são vistos o PROSUL e a UNASUL, deixando o MERCOSUL para ser discutido em capítulo próprio. A última integração a ser estudada, em termos de tomada de decisões, é a União Europeia e todas as especificidades da integração mais avançada do globo. Visando uma melhor compreensão, o capítulo se encerra trazendo dados codificados de índices democráticos, como o *Polity V*.

Já o MERCOSUL tem lugar no capítulo quarto. Fundado em 1991, mas com surgimento jurídico apenas em 1994, o MERCOSUL é a principal iniciativa integracionista sul-americana, em termos populacionais, econômicos e geográficos, uma vez que a UNASUL está praticamente extinta e o PROSUL ainda ensaia seus primeiros passos.

Após uma breve releitura histórica, o capítulo discute especificamente o órgão do PARLASUL e quais as medidas necessárias para que um lastro democrático seja consolidado, prevenindo-se assim a ocorrência do déficit democrático. Aspectos como a proporcionalidade atenuada, que é a regra de preenchimento das cadeiras no parlamento, e decisões do Conselho são verificadas para que fique exposto a conduta imparcial, ou não, do bloco regional perante seus membros. Para que não se caia na falha de ficarmos presos apenas no campo do “dever ser”, o capítulo ainda traz sugestões, criadas a partir dos conceitos definidos no primeiro capítulo e das lições obtidas frente as integrações estudadas, para prevenção e diminuição do déficit democrático, não só no MERCOSUL, mas em iniciativas internacionais em geral.

Encerrando a pesquisa, e respondendo à questão central, o capítulo quinto vem responder se é possível a coexistência entre o nacionalismo e o integracionismo, trazendo breve definição dos termos e definindo como recorte temporal-espacial o papel do Brasil no

MERCOSUL após as eleições presidenciais de 2018 e os dois primeiros anos de governo do presidente Jair Bolsonaro (integracionismo sul-americano x nacionalismo brasileiro). Para tanto, são analisadas as importações e exportações nacionais, os principais parceiros comerciais, as declarações presidenciais referentes ao MERCOSUL e a possível saída brasileira, a interferência brasileira nas eleições argentinas e resgatada a essência dos outros capítulos para que a resposta a questão primordial seja alcançada.

I DEMOCRACIA E DÉFICIT DEMOCRÁTICO

De fato, a discussão principal dessa obra não é sobre o conceito de democracia ou de déficit democrático, mas inevitavelmente devem ser delimitados, para que as considerações que os envolvam sejam feitas a partir de um conceito definido, uma vez que há inúmeras interpretações, prevenindo que juízos falaciosos sejam feitos. Contudo, o presente capítulo visitará pontos específicos da história, sem a pretensão de esgotar os assuntos, mas apenas trilhar um caminho semântico para o (a) leitor (a), e não perder o foco original da pesquisa, ou seja, não será trazido o código de Hamurabi¹.

1.1 A dualidade entre Locke e Rousseau

Com o objetivo de elucidar o corte epistemológico, optou-se por discorrer sobre democracia e déficit democrático a partir da dualidade entre Locke e Rousseau. John Locke, no século XVII, conhecido como o pai do liberalismo, discorre sobre as formas de governo. Estuda as seis formas de governo classificadas por Aristóteles² e cria um sistema misto de governo, no qual seria possível a existência da monarquia, da aristocracia (Câmara dos Lordes) e democracia (Câmara dos Comuns), contudo o poder ficaria concentrado na Câmara dos Comuns e na Câmara dos Lordes, sendo que o chefe do executivo sairia de uma dessas câmaras.

A finalidade de manter o poder concentrado nas Câmaras é proteger a sociedade do Estado. Segundo Locke, a sociedade necessita de um ente estatal, mas sua intervenção deve ser mínima e nunca opressora, de forma que o Estado deveria garantir a liberdade de pensamento, expressão e culto, mas não deveria intervir nas relações econômicas e privadas, a menos que fosse para garantir os direitos básicos de um cidadão.

Quanto à divisão de poderes, Locke defendia a tripartição em legislativo, executivo e federativo. O legislativo era o poder supremo, mas deveria proteger a vida, a liberdade e a propriedade, incorporando as leis naturais, mas a finalidade deve ser única e exclusivamente o bem do povo, já os poderes executivo e federativo seriam responsáveis por aplicar as leis positivas, garantindo a ordem estatal. No tocante a democracia, a obra de maior importância de

¹ OLIVEIRA, Luciano. **Não Fale do Código de Hamurabi! - a pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em direito**. In: OLIVEIRA, Luciano. Sua excelência e comissário: e outros ensaios de sociologia jurídica. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. Disponível em <http://moodle.stoa.usp.br>. – Obra em que o autor critica a necessidade de haver uma parte histórica, por vezes desnecessária, contida nas pesquisas jurídico-sociais.

² Monarquia, aristocracia, politeia, democracia, oligarquia e tirania.

John Locke, para essa pesquisa, é “Dois Tratados sobre o Governo”³, na qual o autor expressa suas opiniões sobre sistemas de governo, de forma clara e explicada.

Já foi mostrado que quando os homens se unem pela primeira vez em sociedade, a maioria detém naturalmente todo o poder comunitário, que ela pode utilizar para de tempos em tempos fazer leis para a comunidade, e para providenciar o cumprimento destas leis por funcionários por ela nomeados: neste caso, a forma de governo é uma democracia perfeita; mas ela pode também colocar o poder de fazer as leis nas mãos de um grupo selecionado de homens, e de seus herdeiros ou sucessores, e então trata-se de uma oligarquia; pode também colocá-lo nas mãos de um só homem, o que vem a ser uma monarquia; se ela o entrega a este homem e a seus herdeiros, é uma monarquia hereditária; se o entrega a ele apenas em vida, e após sua morte retorna a ela o poder exclusivo de nomear um sucessor, é uma monarquia eletiva. A partir desses elementos, a comunidade pode combinar e misturar formas de governo como melhor lhe parecer. Se a maioria começa por confiar o poder legislativo a uma só pessoa, ou a várias, mas apenas durante sua vida, ou por um período determinado após o qual o poder supremo a ela retorna, uma vez que a comunidade o recuperou, pode dispor dele de novo e colocá-lo nas mãos que lhe aprouverem e assim constituir uma nova forma de governo. Como a forma de governo depende da atribuição do poder supremo, ou seja, do legislativo, é impossível conceber que um poder inferior possa prescrever a um superior, ou que um outro além do poder supremo faça as leis, a maneira de dispor o poder de fazer as leis determina a forma da comunidade civil. (LOCKE, 1998, p. 500-501)

Ora, se Locke é a favor do intervencionismo mínimo estatal com uma câmara de poder concentrada no povo, obviamente a monarquia e a tirania estão descartadas como forma ideal de governo. Ainda, a casa legislativa deveria governar para o povo e não em benefício do governo, o que exclui a aristocracia e a oligarquia, que governariam para si. Resta-se, como forma ideal de sistema de governo a democracia, uma vez que a politeia, apesar de conter os conceitos básicos da democracia, é eletiva quanto o sufrágio.

John Locke e Jean Jacques Rousseau são os dois maiores pensadores⁴ da chamada Teoria Política Moderna, e ambos são defensores da democracia, contudo o inglês defende a forma representativa enquanto o suíço milita pela representação direta. Locke entende que a atividade soberana deve ser cedida aos representantes eleitos, uma vez que se a própria população fez tais escolhas, para ser representada, os representantes estariam agindo como mandantes da vontade geral, já Rousseau repugna a ideia de haver intermediários entendendo que o exercício da vontade geral não pode ser alienado ou cedido.

³ Também nomeada como “Segundo Tratado sobre o Governo”

⁴ De acordo com Carlos Frederico Rubino Polari de Alverga e outros estudiosos. Há também aqueles que incluem Thomas Hobbes.

O pensamento de Locke se mostra mais operacional, ainda mais em democracias com milhões de eleitores, de forma que a eleição representativa afunilaria o número de atores políticos, contudo toda vez que há intermediários a vontade geral pode ser, propositalmente ou não, deturpada em direção a interesses individuais. A democracia pregada por Rousseau é a mais próxima do conceito básico, que é exercer a vontade do povo, já que cada um seria livre e igual para ser seu próprio representante político, contudo esse tipo traria uma maior dificuldade operacional, afinal para cada lei aprovada haveria uma “eleição”.

Ambas as formas defendidas tem seus prós e contras, de forma que a solução ideal seria uma representação mista, na qual os eleitos para o poder legislativo deveriam representar os interesses da população em questões de menor impacto na vida da população (entende-se que tais questões por não serem vitais a comunidade poderiam ser relegadas aos representantes, uma vez que são numerosamente maiores e poderiam ser operacionalmente discutidas) enquanto as questões vitais ao bem estar social deveriam ser votadas pela população diretamente, através dos referendos e plebiscitos (entende-se que por ser de importância maior, a voz do povo deve ser ouvida sem qualquer intermediário, sob pena de distorções).

Analisando os autores políticos modernos e contemporâneos estudados, pode-se concluir que a representação e participação políticas não são conceitos excludentes entre si, nem totalmente antagônicos, podendo ser considerados complementares. (ALVERGA, 2003, p.191)

John Locke acreditava que os seres humanos são portadores de direitos naturais, de forma que o Estado (contrato social) surge para proteger os direitos inerentes a todos os seres humanos, já Rousseau acredita que o homem, em seu estado natural, é bom por sua essência, contudo com o surgimento da propriedade privada o Estado surge com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais.

Independente da finalidade do Estado é possível determinar que apenas com a democracia, ou seja, com a vontade do povo pode haver o bem estar social, afinal qualquer outra forma de governo criaria benefícios para determinada classe ou individuo frente à comunidade geral.

1.2 A democracia pelo contrato social de Hobbes

Além de Locke e Rousseau, o inglês Thomas Hobbes também tem importante colocação sobre a democracia e o ente governamental. Hobbes alegava que os conflitos surgiam pela falta

de um fundamento racional para ligar os cidadãos, alegando que os direitos naturais, com base dogmática, não eram suficientes, defendendo que o homem, antes de viver em sociedade, vivia no chamado estado de natureza, onde a guerra era constante, discordando de Aristóteles (e Rousseau), que alegam o homem como um ser naturalmente social. A máxima mais famosa de Hobbes é “O homem é o lobo do homem”.

Assim, ao celebrar um contrato social o homem renuncia a liberdade original, sendo obrigado ao respeito mútuo, além de transferir para o ente soberano a capacidade de se autogovernar. Em termos de sistemas de governo, Hobbes é um ferrenho defensor da monarquia, pois acredita que ao se manter o poder dentro de uma mesma linha sucessória, os conflitos seriam menores e a sociedade não se prejudicaria na busca do poder.

Comparando a monarquia com as outras duas, impõem-se várias observações. Em primeiro lugar, seja quem for o portador da pessoa do povo, ou membro da assembleia que dela é portadora, é também portador da sua própria pessoa natural. Embora tenha o cuidado, na sua pessoa política, de promover o interesse comum, terá mais ainda, ou não terá menos cuidado de promover o seu próprio bem pessoal, assim como o da sua família, seus parentes e amigos. E, na maior parte dos casos, se porventura houver conflito entre o interesse público e o interesse pessoal, preferirá o interesse pessoal, pois em geral as paixões humanas são mais fortes do que a razão. Disso se segue que, quanto mais intimamente unidos estiverem o interesse público e o interesse pessoal, mais se beneficiará o interesse público. Ora, na monarquia o interesse pessoal é o mesmo que o interesse público. A riqueza, o poder e a honra de um monarca provêm unicamente da riqueza, da força e da reputação dos seus súditos. Porque nenhum rei pode ser rico ou glorioso, ou pode ter segurança, se acaso os seus súditos forem pobres, ou desprezíveis, ou demasiado fracos, por carência ou dissensão, para manter uma guerra contra os seus inimigos. Por outro lado, numa democracia ou numa aristocracia a prosperidade pública concorre menos para a fortuna pessoal de alguém que seja corrupto ou ambicioso do que, muitas vezes, uma decisão perversa, uma ação traiçoeira ou uma guerra civil. (HOBBS, 2003, p. 161)

O principal ponto de reflexão desse filósofo é quanto ao poder absoluto do Estado, o chamado *Leviatã*, que caso não ostentasse toda fonte de poder não seria capaz de prover a ordem necessária entre os cidadãos. O termo *Leviatã* é uma comparação com o monstro bíblico descrito no livro de Jó, um ser com as formas de um hipopótamo e poder sem igual. Apesar de ser absolutista, os conceitos defendidos por Hobbes trazem aspectos democráticos, já que o poder deve ser exercido pelo representante do povo e para o povo.

Pertence ao cuidado do soberano fazer boas leis. Mas o que é uma boa lei? Por boa lei não entendo uma lei justa, pois nenhuma lei pode ser injusta. A lei é feita pelo poder soberano e tudo o que é feito por tal poder é permitido e reconhecido como seu por todo o povo, e aquilo que qualquer homem assim tiver ninguém pode dizer que é injusto. Acontece com as leis da república o

mesmo que com as leis do jogo: seja o que for que os jogadores estabeleçam, não é injustiça para nenhum deles. Uma boa lei é aquela que é *necessária* para o bem do povo e além disso *clara*. (HOBBS, 2003, p.293)

Ora, tal afirmação hobbesiana é semelhante a um processo democrático de positivação, afinal os jogadores (políticos) definirão um preceito legal que não seja injusto (*contra legem*), para o bem do povo (*Welfare State*). Assim o monstro *Leviatã* é um mal necessário, pois ao exercer seu poder e alcançar a submissão de todos há ordem social (o grande problema é o limiar entre aplicar a vontade geral e a vontade do Estado).

Dessa forma, no nosso entendimento, se pode concluir que Hobbes, apesar de ser monárquico, não é um excludente de conceitos ligados à democracia, mas defende que, independentemente do regime político adotado, o Estado deve ter poder absoluto. Discorda-se de Hobbes, afinal o Estado de seguir a manifestação da vontade popular, garantir questões mínimas e estar sujeito a correições, o que é impossível se tratando do Estado *Leviatã*, sendo mais acertada a opinião de Locke na qual as leis são necessárias inclusive para proteger os cidadãos do Estado, criando limites e garantindo liberdades, inclusive política.

1.3 Igualdade e liberdade de Tocqueville

Alexis de Tocqueville, durante o século XIX, foi responsável por exercer o que é chamado de ciência política no século XX. A sua principal obra, para estudo desse tema, é “A democracia na América”, na qual Tocqueville alega que uma democracia só pode existir caso o Estado seja baseado em igualdade e liberdade. Assim, é necessário que o Estado encontre um caminho em que a igualdade entre os homens não cerceie a liberdade individual, de acordo como autor francês. Em termo de igualdade, Tocqueville a entende de forma mais ampla, não sendo apenas econômica, mas também social, cultural e, principalmente, política.

Ainda, nessa obra, se pode verificar os perigos que a democracia pode gerar. Se a maior parte dos cidadãos se expressa de forma igual, haveria uma ditadura da maioria, calando as minorias e cerceando liberdades. Dessa forma, apenas com participação popular ativa e instituições públicas fortes é possível se atingir a democracia, e para que prospere, Tocqueville alega que a participação popular ativa e instituições públicas fortes são o caminho para que os dois perigos, anteriormente apresentados, não ocorram.

1.4 Habermas e a discussão democrática

O alemão Jürgen Habermas (segunda geração da escola de Frankfurt), ao defender a ação comunicativa⁵, inova a entender que a democracia precisa ser revista, uma vez que a realidade fática da sociedade já não é a mesma de tempos atrás, ou seja, o conceito democrático moderno já não é mais suficiente. Para ele, a democracia deve ser deliberada, já que novas questões, como as ambientais e o domínio das corporações privadas, começa a assolar a sociedade, de forma que a discussão democrática, que traz inevitavelmente o dissenso, é a única forma de alcançar o bem comum da sociedade.

Somente a ampla discussão pública é capaz de legitimar as ações públicas, pois a sociedade e o governo discutirão até que o consenso seja alcançado, ouvidas as vozes de todos. Também, é criticado o sistema capitalista que impede o livre exercício político individual.

Com efeito, Habermas não abandona a ideia consoante a qual a burocracia imanente ao capitalismo é uma ameaça à esfera pública. Em seus escritos posteriores, ele reavaliará o jaez normativo da *Öffentlichkeit*. Não há dúvida de que elementos como a burocracia já mencionada, bem como a globalização, por exemplo, permanecem sendo ameaças à *Öffentlichkeit*. Contudo, em suas obras posteriores Habermas terá claro o aspecto, digamos, “esclarecedor” de certas manifestações, como a já referida “contracultura”, os movimentos civis de uma maneira geral etc. Tais movimentos, que surgem no âmago das democracias liberais, abrem espaço para uma reavaliação da esfera pública enquanto esfera normativa. Dessa maneira, Habermas intenta ir além das meras considerações sociológicas (ainda que estas sejam, como veremos, fundamentais). Em suas obras posteriores, Habermas aprofundará, portanto, suas reflexões filosóficas, com vistas à uma fundamentação normativa de uma “teoria crítica da sociedade”. Isso o levará, com efeito, à sua teoria do agir comunicativo. (FERRAZ, 2010, p. 197-198)

Assim, claramente, Habermas se demonstra um defensor democrático, sendo contra qualquer tipo de regime absolutista, mas sua concepção de democracia é mais ampla do que seus antecessores (inclusive da primeira geração de Frankfurt, como Adorno e Horkheimer). Ampla no sentido de que a democracia necessariamente envolve a situação social, que é mutável, de forma que a discussão pública de todos os aspectos sociais faz parte da democracia em sua essência, afinal todos devem manifestar suas intimidades políticas e discutí-las, até que o consenso apareça.

A crítica ao regime capitalista é proveniente do pensamento de que em uma sociedade onde o lucro e a acumulação de riquezas são os objetivos finais, os detentores de tal “poder” têm ferramentas para tolher as verdadeiras ânsias políticas daqueles menos abastados.

⁵ Um contraponto a razão instrumental como único paradigma de interpretação racional, acreditando que a integração dos seres humanos é, através da comunicação, capaz de modificar os aspectos sociais.

1.5 Cinco pontos fundamentais de Bobbio

No pensamento do italiano Norberto Bobbio, um ferrenho defensor da democracia social-liberal, uma democracia só existe de fato se houver cinco pontos fundamentais.

O primeiro ponto é o sufrágio universal, na medida em que todos os cidadãos capazes politicamente⁶ podem escolher seus representantes, de forma mais livre possível.

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização — entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo — a corpos diferentes daqueles propriamente políticos. Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário etc.; em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendente, que até então havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas e muitas vezes politicamente irrelevantes associações voluntárias), ao campo da sociedade civil em suas várias articulações, da escola à fábrica. (BOBBIO, 2007, 155-156)

O segundo ponto é que os votos tenham o mesmo peso, justamente para que o primeiro ponto faça sentido, pois se os votos tivessem pesos diferentes não haveria uma justa escolha, em termos democráticos, além de que seria muito mais fácil a maquinação política.

O terceiro ponto, nada mais é, do que um elemento intrínseco dos pontos anteriormente trazidos, já que prevê a liberdade de escolha para votar, na medida em que o sistema eleitoral deve fornecer elementos para que seu voto seja sigiloso, garantindo-se a real liberdade para escolher seu candidato, sem temer perseguições políticas ou qualquer outra forma de retaliação.

Veja-se que os pontos até o momento trazidos são de ordem formal, enquanto o quarto ponto é de ordem material. É material uma vez que prevê a necessidade de reais opções de escolhas, ou seja, não basta a garantia da norma de que haverá pluridade de candidatos, mas que realmente tenha candidatos com reais chances de serem eleitos.

⁶ A capacidade política deve ser um fator objetivo, como a maioria, por exemplo.

Por fim, o quinto ponto, e o mais importante, conforme será defendido no desenvolvimento dessa pesquisa, é que a democracia deve ser o governo escolhido pela maioria, contudo nunca deve se olvidar dos direitos e necessidades das minorias.

Fica portanto estabelecido que numa tipologia, como a clássica, que distingue as várias constituições acima de tudo com base no critério do número dos governantes, existe uma forma de governo — chame-se ela democracia ou algo diverso — que se caracteriza, frente às demais, por ser o governo dos muitos com respeito aos poucos, ou dos mais com respeito aos menos, ou da maioria com respeito à minoria ou a um grupo restrito de pessoas (ou mesmo de um só), e que portanto o conceito de democracia é, na tradição dos antigos que chega ininterruptamente até nós, extremamente simples e constante. (BOBBIO, 2007, p. 138)

Bobbio é claro em definir que o governo, para ser democrático, deve governar para seu povo, respeitando suas particularidades e necessidades, mesmo que determinada classe não tenha escolhido o governo eleito como seu representante, afinal o governo democrático é o governo de todos os cidadãos e não apenas dos votantes vencedores.

1.6 Rancière e seu ódio a democracia

A priori é essencial que se faça o seguinte esclarecimento: Rancière não é um crítico da democracia em seu espírito, mas do papel que a democracia exerce sobre a sociedade, já que é desnaturada e sua finalidade não é atingida, pelo contrário, sua falsa sensação de dar voz ao cidadão nada mais seria que uma forma de controle social de uma sociedade massificada.

...Dai o vaivém que, à primeira vista, pode parecer estranho. Os mesmos críticos que não se cansam de denunciar essa América democrática da qual viria todo o mal do respeito das diferenças, do direito das minorias e da *affirmative action* [ação afirmativa] que mina nosso universalismo republicano são os primeiros a aplaudir quando essa mesma América trata de espalhar sua democracia pelo mundo através da força das armas.

Na realidade, o discurso duplo sobre a democracia não é novo. Nós nos acostumamos a ouvir que a democracia era o pior dos governos, com exceção de todos os outros. Mas o novo sentimento antidemocrático traz uma versão mais perturbadora da fórmula. O governo democrático, diz, é mau quando se deixa corromper pela sociedade democrática que quer que todos sejam iguais e que todas as diferenças sejam respeitadas. Em compensação, é bom quando mobiliza os indivíduos apáticos da sociedade democrática para a energia da guerra em defesa dos valores da civilização, aqueles da luta das civilizações. O novo ódio à democracia pode ser resumido então em uma tese simples: só existe uma democracia boa, a que reprime a catástrofe da civilização democrática. (RANCIÈRE, 2014, p. 10-11)

Para Rancière a sociedade desenvolveu um senso comum de que democracia é semanticamente o governo do povo, com a divisão dos três poderes, sendo o regime que se contrapõe ao totalitarismo, contudo seria uma interpretação duvidosa desse movimento político⁷.

Para o autor francês, todo governo provem de uma filiação anterior, que pode ser pelo nascimento ou pelas riquezas, sendo que é mantido por força ou por distinto conhecimento, o que traz certo lastro perante a sociedade. A democracia seria uma tentativa de romper com esse paradigma, de forma que todo e qualquer cidadão pudesse contribuir por bem-estar social, elegendo ou sendo eleito, desconsiderando qualquer outro fator que não o ser político de cada um.

Dessa forma, democracia seria uma ação/um movimento que rompe com os regimes lastreados na riqueza ou no berço dos governantes, então não existe Estado democrático, mas Estado com maior ou menor grau de ação democrática.

A democracia, para esse autor, seria o produto de lutas sociais daqueles que não possuíam riquezas nem parentesco com as classes nobres, de forma que os Estados fossem para todos e não apenas para poucos. Ocorre que a democracia surge como uma ferramenta de acesso ao poder para todos, contudo Rancière defende que os Estados que se proclamaram democráticos são na verdade oligarquias, na qual famílias e/ou grupos determinados sempre estão acumulando cargos, seja em esfera ou poder distinto, mas no setor público.

Buscou-se pincelar conceitos de interpretações democráticas para que se possa adotar uma interpretação que será a utilizada durante a pesquisa, de forma que antes de elucidá-la é interessante sumarizar os pensadores anteriormente trazidos. Para Locke a finalidade da democracia é ter uma entidade estatal mínima e o poder concentrado no corpo social, devendo esse eleger seus representantes; Rousseau defende um posicionamento semelhante porém milita pela representação direta política; Hobbes defende que sem o contrato social, a sociedade viveria em uma guerra permanente e o Estado absoluto é um mal necessário; Tocqueville sumariza que só há democracia em um Estado permeado pela igualdade e liberdade, com participação política ativa; Habermas legitima as discussões públicas, pois a democracia deve acompanhar a mudança social, sempre buscando o bem comum da sociedade; Bobbio crava que só haverá democracia se houver os cinco pontos fundamentais: sufrágio universal, igualdade de votos, liberdade de escolha, possibilidade real de eleição dos candidatos, e governar para a maioria sem se esquecer da minoria; por fim, Rancière, critica o desvirtuamento que o sistema

⁷ Rancière não classifica democracia como uma forma de governo.

sofreu, de forma que seria uma forma de controle social frente a uma sociedade massificada.

Assim, pode-se elucidar o conceito democrático escolhido em: Democracia é um sistema de governo baseado no consenso da maioria, no qual não deve haver nenhum tipo de exclusão entre os cidadãos, sendo de representação mista, com mandatos com tempo definido e proibida a reeleição frequente, no qual os eleitos devem minuciosamente prestar contas de suas ações.

1.7 Incidência de Déficit Democrático

Com o objetivo de encerrar a parte propedêutica dessa pesquisa e prevenir a utilização de conceitos estranhos aos aqui definidos, passa-se ao estudo de déficit democrático.

After the Cold War, 'democracy' and 'global governance' became buzzwords for scholars and politicians alike. Democratic credentials became a prerequisite for countries to join (or remain in) supranational blocs such as the European Union (EU), or intergovernmental organisations such as Mercosur or the Organization of American States (OAS). Likewise, promoting democracy became a broad foreign policy objective of the USA, among others, and even an institutional goal of the UN, whose ideas and practices became centred on fostering democratic institutions and values around the globe. (LOPES; CASARÕES, 2019, p. 481)

Habermas ressalta que o déficit democrático atinge tanto a questão supranacional, no tocante aos acordos e convergências políticas, quanto no âmbito interno, visto que há uma inegável fratura na estrutura da soberania do Estado.

A questão do déficit de democracia é relevante não apenas com relação às regulamentações intergovernamentais que se assentam sobre *acordos* entre atores coletivos e que, de qualquer modo, não podem ter a mesma força de legitimação de uma sociedade civil *constituída politicamente*. Além disso, devemos nos perguntar se acaso a globalização também influencia o substrato cultural da solidariedade civil que se formou no âmbito do Estado nacional. Do ponto de vista da viabilização institucional da autodeterminação democrática, conta-se a integração política dos cidadãos de uma sociedade ampla como uma das realizações históricas incontestáveis do Estado nacional. No entanto, hoje sintomas da fragmentação política denunciam as primeiras rachaduras na muralha da “nação”. (HABERMAS, 2001, P.48)

Incontestável que o déficit democrático é uma sangria que deve ser estancada sob pena de estremecer as bases do regime democrático, alimentando indiretamente outros regimes, como eventualmente por meio de golpes de Estado⁸.

O surgimento desse fenômeno é interligado ao surgimento da própria democracia, uma vez que qualquer afastamento da atividade democrática, seja qual for seu motivo, pode ser considerado uma espécie de déficit democrático, em maior ou menor grau. Contudo para objetivar a pesquisa, irão ser estudados alguns emblemáticos casos de déficit democrático no globo, afinal é paradoxal, à primeira vista, que um direito (o sufrágio) garantido com tantas práxis seja renunciado.

1.7.1 Experiências nacionais permeadas por Déficit Democrático

O motivo de estudar experiências nacionais é verificar o comportamento da sociedade perante um caso de déficit democrático ou como o Estado foi diretamente capaz de fomentar a proliferação do déficit democrático, para que tais casos reais funcionem como norteadores das condutas a serem evitadas, tanto em Estados quanto em organizações internacionais.

1.7.2 Déficit democrático: legal, mas ilegítimo

Dessa forma, um caso trazido à tona é a proibição de mulheres votarem e serem votadas, como ocorria na Arábia Saudita até 2015. De acordo com o site *Country Meters*⁹, um sítio virtual de dados globais, a Arábia Saudita tem uma população de aproximadamente 35 milhões de pessoas, sendo que quase 45% são mulheres.

O fato de praticamente metade da população ser mulher e ter o poder de voto exercido apenas em 2016 fez com que o país vivesse um grave déficit democrático, afinal quase metade dos cidadãos poderiam não legitimar o governante. Apesar da Arábia Saudita ainda ser uma monarquia, que é um sistema de governo em descompasso com a democracia, o atual rei, Salman Al Saud, foi um dos defensores do sufrágio eleitoral, conforme Gilles Paris noticiou pelas páginas do tradicional jornal *Le Monde*.

⁸ O golpe de Estado não é um regime de governo, mas a ruptura de um sistema para outro através da tomada, não democrática, do poder. No caso, optou-se por utilizar tal termo graças a sua referência ao silogismo daquilo que é abrupto/brutal.

⁹ COUNTRY METERS. População da Arábia Saudita. 2020. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Saudi_Arabia>. Acesso em: 30 jan. 2020

Après avoir rendu hommage à la place de la femme dans l'histoire islamique, le roi a assuré : "Parce que nous refusons la marginalisation du rôle de la femme dans la société saoudienne dans tous les domaines, conformément à la charia, et après des consultations avec de nombreux savants (religieux), nous avons décidé : premièrement, la participation des femmes au Majlis Al-Choura, en tant que membres à partir de la prochaine session dans le respect des principes de la charia ; deuxièmement, pour la prochaine session également (les élections de 2015), les femmes auront le droit de se présenter aux conseils municipaux ainsi que le droit de vote dans le cadre des principes de l'islam."

Cette ouverture était attendue de longue date. Au début de l'année, des suffragettes saoudiennes s'étaient d'ailleurs mobilisées sur les réseaux sociaux pour demander que les prochaines élections municipales leur soient ouvertes. Le 28 mars, en plein printemps arabe, annonçant la tenue de ces scrutins en septembre, le président de la commission électorale, Abdel Rahman Al-Dahmach, avait mis en avant "des problèmes matériels", compte tenu de la séparation en vigueur entre les sexes dans l'espace public saoudien, pour justifier cet apartheid électoral. "Il y a un plan, avait-t-il assuré, pour mettre en place les conditions d'une participation des femmes" sans donner d'autres précisions.¹⁰ (PARIS, 2012, s.p.)

A reportagem citada data de 2012, mas felizmente, e em prol da sociedade, o sufrágio eleitoral foi garantido em 2015, inclusive com a eleição de mulheres para cargos públicos já em 2016. A Arábia Saudita era o último país a proibir o voto feminino, no mundo. O caso saudita foi trazido à pesquisa para que seja clarificado que o respeito a legalidade em nada se confunde com o lastro de legitimidade democrática, ou seja, o que é legal não necessariamente é legítimo.

1.7.3 Déficit democrático: abstenção e descrença

Já em Portugal, o fato a ser estudado é a grande abstenção de voto dos eleitores. Em 1985, a taxa de abstenção era de, aproximadamente, 26% e em 2019 alcançou a marca de

¹⁰ Tradução do autor: Depois de prestar homenagem ao lugar das mulheres na história islâmica, o rei assegurou: "Porque nos recusamos a marginalizar o papel das mulheres na sociedade saudita em todos os campos, de acordo com a lei da sharia (direito islâmico), e depois consultas com muitos acadêmicos (religiosos), decidimos: primeiro, a participação das mulheres no Majlis Al-Choura (equivalente as eleições), como membros da próxima sessão, de acordo com os princípios da sharia; segundo, na próxima sessão também (nas eleições de 2015), as mulheres terão o direito de concorrer a conselhos municipais, bem como o direito de votar dentro da estrutura dos princípios do Islã".

Esta abertura estava muito atrasada. No início do ano, os sufragistas sauditas haviam se mobilizado nas redes sociais para exigir que as próximas eleições municipais fossem abertas para eles. Em 28 de março, no meio da Primavera Árabe, anunciando a realização dessas eleições em setembro, o presidente da comissão eleitoral, Abdel Rahman Al-Dahmach, havia apresentado "problemas materiais", dada a separação em vigor entre os gêneros no país, no espaço público saudita, para justificar esse apartheid eleitoral. "Existe um plano", disse ele, "de estabelecer as condições para a participação das mulheres" sem dar mais detalhes.

de aproximadamente 52%, ou seja, mais da metade da população portuguesa, de acordo com a Base de Dados do Recenseamento Eleitoral do governo português. Para analisar as causas desse acidente democrático, é utilizada a pesquisa intitulada “Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: diagnóstico e hipóteses de reforma”, encabeçada pelo membro do Instituto Português de Relações Internacionais, João Cancela.

Estruturalmente, a pesquisa portuguesa começa pela definição de abstenção, o que auxilia a presente obra no sentido de definir déficit democrático.

Existem duas capacidades elementares associadas a cada eleição: a capacidade de eger (capacidade eleitoral ativa) e a capacidade de ser eleito (capacidade eleitoral passiva). A abstenção pode definir-se como o não exercício, voluntário ou não, do direito de voto que decorre da capacidade eleitoral ativa. Assim, a taxa de participação eleitoral pode ser conceptualizada como uma fração em que o numerador corresponde ao número de indivíduos que votaram efetivamente e o denominador ao total dos indivíduos que poderiam ter votado, independentemente de o terem feito ou não. A taxa de abstenção eleitoral corresponde, então, à diferença entre aquele que seria o hipotético valor máximo de participação se todos votassem (100%) e a taxa de participação factual. (CANCELA; VICENTE, 2018, p. 16)

As causas para a abstenção são as mais variáveis possíveis, contudo algumas, especificamente em Portugal, se destacam. A economia portuguesa sofreu incisivamente com a crise mundial do *superprime* somada ao fato de que Portugal já não estar entre as melhores economias mundiais. De acordo com o jornal Diário de Notícias, em 2019, mais de 2 milhões de portugueses estavam em condições precárias¹¹, o que representa mais de 21% da população. Em nosso entendimento, quando um quinto da população não tem condições dignas de vida, o governo começa a parecer dispensável e muitos cidadãos se afastam da política pelo simples pensamento de independente do cidadão ou partido eleito o *status quo ante* será mantido.

O caso português tem sua necessidade na pesquisa justificada pelo fato de que a partir de seu estudo pode-se concluir que a falta de confiança nas instituições políticas, bem como a interpretação popular de que o *status quo ante* será mantido, implica no agravamento do déficit democrático.

1.7.4 Déficit democrático: quando a regra formal supera a vontade geral

¹¹ O indicador utilizado agregava o risco de pobreza, privação de bens materiais e intensidade laboral.

Para que não haja um alargamento do conceito de déficit democrático, mas sim um afunilamento, traz-se apenas mais o caso eleitoral americano para estudo. Uma das grandes discussões quando se fala em democracia é o fato de que o governo da maioria não se pode olvidar das minorias (quinto ponto crucial defendido por Bobbio), mas e quando a maioria não escolhe seu governante? Tal situação ocorreu nos Estados Unidos da América, nas eleições presidenciais de 2016.

O embate entre o Donald John Trump e Hillary Clinton teve um desfecho interessante: o candidato republicano teve menos votos, porém foi eleito presidente.

Com a apuração do voto popular já bastante avançada, Donald Trump se tornou o candidato republicano mais votado em números absolutos na história das eleições presidenciais norte-americanas. Apesar de ter ficado bem atrás da democrata Hillary Clinton no voto popular, Trump superou claramente a votação obtida pelos candidatos republicanos anteriores (John McCain e Mitt Romney) e também a concedida ao último presidente republicano, George W. Bush.

(...)

Apesar do feito histórico, Trump, com mais de 62,2 milhões de votos, está quase dois milhões atrás de Clinton no voto popular – mais de um ponto percentual. Com 46,4% dos votos, ele é o republicano eleito com o menor percentual do voto popular desde Richard Nixon, em 1968. Clinton, por sua vez, é a candidata democrata com menor percentual desde que seu marido ganhou as eleições em 1992, com apenas 43,01% das preferências. (EL PAÍS, 2016. s.p.)

O Colégio Eleitoral é imposto pela Constituição Americana, especificamente no artigo 2º (segundo), seção 1 (um). A sistemática é de que os eleitores elegem delegados eleitorais que irão eleger o presidente, ou seja, as eleições americanas são feitas de forma indireta.

O Colégio Eleitoral elege o presidente e o seu vice. É formado por um grupo de cidadãos escolhidos em cada Estado, de acordo com as normas estaduais pertinentes. O número de delegados por Estado é determinado pelo número de senadores – dois – somados aos representantes do Estado na Câmara Federal e é variável, conforme a população apurada nos Censos decenais. A 13ª Emenda confere ao Distrito de Columbia o direito de designar delegados, em quantidade nunca inferior ao Estado menos populoso. Atualmente, o Colégio Eleitoral é composto por 538 membros, que correspondem à representação nas duas casas do Congresso: 100 Senadores + 435 Deputados + 3 Delegados de Washington, D.C. Para se eleger o candidato precisará receber, no mínimo, 270 votos.

(...)

O presidente e o vice-presidente prestam juramento e são empossados no dia 20 de janeiro seguinte à eleição. Este sistema só funciona bem quando o eleito recebe expressiva votação, tanto no voto popular quanto no Colégio Eleitoral. Todas as vezes que assim não foi, o seu anacronismo veio à tona, abrindo crises políticas e levando às situações nada democráticas, como a

possibilidade de um candidato ganhar na soma geral dos votos populares e perder a eleição. (PEREIRA, 2016, p.15-16)

Tal caso é trazido à tona porque é emblemático ao proporcionar a seguinte discussão: O que é mais importante em uma democracia: A vontade da maioria ou o respeito as ordens formais?

A antinomia de valores cria um ponto crucial, no qual não é possível concessões parciais, ou se defende a escolha da maioria ou as normas eleitorais. Em nosso pensamento, nesse caso, a escolha da maioria deve definir o representante, pois não parece lógico que um mandamento formal retire a característica mais particular do sistema democrático, que é a representação escolhida pela maioria.

Assim, até o momento, pode-se dizer que o déficit democrático ocorre com o afastamento da população de sua atividade política, seja imposto, como era no caso da Arábia Saudita, ou optado, como aconteceu nas últimas euroeleições, ou mesmo pelo próprio sistema eleitoral de um país, como é o caso ocorrido nos EUA.

1.8 Conceitos de déficit democrático

Como último corte na lapidação do conceito de déficit democrático é prudente que sejam trazidas definições e lições feitas por estudiosos da área.

Esta acepção dicotomiza o déficit democrático em duas frentes. Na primeira delas, chamada de déficit democrático horizontal ou formal, aflora como central discussão a questão do desequilíbrio da relação institucional entre o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Nesta leitura, o desarranjo organizacional causado por um Executivo bicameral sem freios parlamentares e o desacordo sobre a interpretação dos tratados no tocante às competências recíprocas (CUNHA, 2004, p.99) respondem pelos principais desafios da União Europeia. A segunda espécie a que nos referimos, a do déficit democrático vertical ou material, enfoca a relação do arcabouço de instituições comunitárias com a base social. De acordo com tal acepção, resta evidente o distanciamento entre os órgãos da União Europeia e o cidadão – graças, por exemplo, à falta de transparência e de publicidade dos seus procedimentos (CUNHA, 2004, p.125) –, eclodindo na ausência de uma identidade política em termos representativos. (CARVALHO, 2012, p. 158)

Veja-se que, segundo a definição acima trazida, uma das causas do déficit democrático é a falta de equilíbrio entre o Conselho e o Parlamento Europeu, ou seja, a falta

de competência plena do órgão legislativo para funcionar em prol de seus eleitores. Ainda, mas não menos importante, se tem que pela falta de transparência há o distanciamento entre o governo e seus governados.

É preciso ter a clareza sobre o fato de que as instituições representativas brasileiras apresentavam um déficit democrático devido a causas anteriores e independentes do fenômeno da globalização (bloqueios à soberania, patrimonialismo, clientelismo, desigualdade social, etc.). Além disso, há limites, ameaças e paradoxos que acompanham a democracia representativa há muito tempo e também afetam a democracia brasileira. Assim sendo, observa-se que há um comprometimento da função representativa e do jogo democrático majoritário que não apresenta quaisquer relações com a globalização. Isso pode ser claramente ilustrado pelo avanço da atuação do Supremo Tribunal Federal em campos que sempre foram considerados próprios do Poder Legislativo, devido à inércia deste Poder no cumprimento de suas funções, o que tem suscitado reações de caráter corporativo e não propriamente no sentido de assumir sua missão institucional. (GASPARDO, 2014, p. 25)

Interessantíssimo é o pensamento acima, uma vez que traz causas externas a atividade eleitoral como sendo fontes do déficit democrático. Destaca-se a desigualdade social, visto que a população ao perceber que as camadas sociais estão se distanciando tendem a desacreditar do sistema governamental, afinal o bem-estar social (*Welfare State*) está sendo oprimido pela propriedade privada.

A regionalização e a globalização geram um novo contexto econômico e político mundial, ou seja, a constituição de um momento único de cooperação entre os povos a formação de blocos econômicos que tiveram conseqüentemente uma organização estrutural. Com isso, surgiram inúmeros problemas, que diminuíram a participação popular frente as principais decisões, gerando assim, o chamado “déficit democrático”. (VILAÇA, 2011, p.13)

A crítica, nesse ponto, é que com a formação dos blocos regionais, a estrutura acaba por distanciar os cidadãos das decisões tomadas pelo bloco supranacional. A generalização, e o conseqüente distanciamento, é um impacto esperado em blocos regionais, mas pode ser suprimido por medidas democráticas, como a eleição direta de um parlamento ou consulta populares sobre o futuro da agremiação, por exemplo.

(...)To tis end., the broad problems of the ‘democratic deficit’ in the Community should be addressed by such measures as making Community processes more open and further increasing the role of national parliaments and the European Parliament. Such steps would improve opportunities for legitimation in the health and safety field, as in others. More specifically in

relation to the health and safety sector, the urgent problem is that of practical enforcement. Present arrangements for both measuring and ensuring the effective and even application of Community rules are manifestly inadequate. Until the enforcement nettle is grasped it will be impossible for regulators to make any legitimacy claims with confidence. (MAJONE, 1996, p. 103)

De acordo com Giandomenico Majone, o acesso à informação e o reforço das competências dos parlamentos, nacionais e de eventuais blocos regionais, devem permear qualquer governo.

Em convergência com pesquisadores da área, se pode criar uma “nova” definição ao déficit democrático, sendo: O afastamento da população de sua atividade política, seja imposto ou optado, em função do sistema eleitoral ou de qualquer insatisfação representativa, além do tolhimento do poder legislativo diretamente eleito. Ainda, há déficit democrático quando falta transparência (*accountability*), desrespeito a competência tripartida de poderes e esquecimento de políticas tecnocráticas.

II UNIÃO EUROPEIA: CASO PARADIGMA

Movimentos integracionistas estão presentes em praticamente todas as eras da humanidade, afinal a conduta de se aglomerar ou dominar determinada comunidade é fato comum nas narrativas históricas. Na presente pesquisa, é prudente que haja o estudo de algum caso paradigma, a fim de enriquecer o escopo estudado, visto verificar acontecimentos e promover prognósticos, sempre dotados de razoabilidade, com o fim de melhorar/suavizar um processo integracionista.

Assim é eleito o caso da integração europeia. Apesar das críticas de que a sociedade, a economia, e a própria estrutura geográfica sejam completamente diferentes da sul americana, trata-se do bloco regional com maior desenvolvimento integracionista do globo, sendo fonte inegável de experiências político-sociais. Conforme dito anteriormente, pelas particularidades intrínsecas a União Europeia qualquer comparação ou prognóstico deve ser feito com razoabilidade e proporcionalidade, a fim de que o resultado mais fidedigno seja alcançado. Um “espelhamento” sem considerar as particularidades sul-americanas não ajudaria como desejado.

2.1 Tratado de Paris: o início da integração

Dessa forma, a revisão histórica se inicia em 1951, com o Tratado de Paris. Anteriormente, já havia existido embriões de um processo integrativo, dos quais é necessário grifar o equilíbrio supranacional defendido por Erasmo de Roterdã, as tentativas de união aduaneira no centro-leste do continente e a ambição napoleônica de compartilhar pesos, moedas e leis em todo o continente, contudo tais embriões não tiveram um próspero desenvolvimento, apesar de poder ter influenciado atos futuros.

Historicamente, na década de 1950 (cinquenta), o mundo se recuperava da Segunda Guerra Mundial, trazendo impactos econômicos gravíssimos a alguns países, como a Alemanha. A possibilidade de união supranacional estava em voga para que novos conflitos bélicos fossem prevenidos, dentre outros fatores.

Assim, o ministro francês Robert Schuman apresentou um plano de aproximação econômica para a Alemanha Ocidental, com o objetivo de partilhar matérias primas e modos de produção, contudo os demais Estados europeus também eram bem-vindos a esse recente arranjo institucional.

“*A genuine diplomatic revolution*” (JUDT, 2005, p.156), a proposta era, de

fato, impactante. O projeto de Schuman, a um só tempo, a) bradava em prol do advento de uma verdadeira aliança entre alemães e franceses (um verdadeiro desafio para nações que haviam combatido ferrenhamente há então apenas cinco anos); b) previa explicitamente uma futura e inédita integração pacífica de grande parte Europa (ao ponto de considerar a associação no setor do carvão e do aço como responsável pelo “estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação Europeia”) e c) lançava as bases para o surgimento de um órgão de alcance supranacional sem precedentes, de forte institucionalização autônoma e com impactos políticos e econômicos (mais robusto, assim, do que a embrionária previsão do “Pacto Internacional do Aço” de 1926). (CARVALHO, 2012, p. 85-86)

A organização internacional estava emergindo, uma vez que para integrarem esse grupo, os países europeus deveriam aceitar que parte de seu poder decisório estaria sendo cedido a uma organização supranacional. Foram 5 (cinco) países aderentes a proposta francesa: Bélgica, Alemanha Ocidental, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, além da própria proponente.

Em 8 de abril de 1951 é criada a CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – trazendo ótimos resultados econômicos para seus países-membros, no andar da década de 50.

Em relação aos aspectos políticos é de suma importância lembrar o passado recente em que os estados membros estavam inseridos, tal acordo também tinha como objetivo extinguir qualquer resquício do ambiente de guerra. Economicamente o tratado estabelecia que as mercadorias (Carvão e Aço) tivessem livre circulação entre os países, sendo que nenhum encargo deveria ser cobrado em relação a cargas tributárias e aduaneiras. Tais medidas foram tomadas esperando que a economia dos países envolvidos se reerguessem, progredindo e afetando positivamente a população, gerando mais empregos, melhores condições de trabalho e maior bem-estar. O Tratado que estabeleceu a CECA foi assinado e teve como prazo de vigência cinquenta anos após sua entrada em vigor, logo em 23 de julho de 2002 o tratado caducou. (SILVA, 2011, p. 29)

No campo do desenvolvimento democrático, a CECA continha uma Alta-Autoridade, órgão criado para coordenar o setor aço-carvoeiro dos países membros, não havendo participação social direta nessas decisões, ou seja, era o germe de um déficit democrático.

O fato de haver uma Alta-Autoridade responsável por coordenar compulsoriamente o setor siderúrgico-carvoeiro dos mercados nacionais e por estabelecer medidas obrigatórias aos entes estatais afastaria a base social dos processos decisórios desta área – uma vez que a representação parlamentar, expressão por excelência da vontade coletiva, não conseguiria influenciar ou fiscalizar a condução das políticas públicas sobre o carvão e o aço. Assim, os cidadãos não teriam papel relevante, sequer indiretamente, nos destinos desta seara. (CARVALHO, 2017, p. 53)

2.2 Tratados de Roma: liberdade e segurança energética

O próximo passo na integração europeia ocorre em 1957, com os Tratados de Roma: o instituidor da Comunidade Econômica Europeia - CEE - e o da Comunidade Europeia de Energia Atômica - EURATOM.

Os signatários dos Tratados de Roma foram os mesmos seis signatários do Tratado de Paris. A Comunidade Econômica Europeia objetivava a implantação de um mercado comum, rompendo com barreiras tarifárias e fiscais, o que gerou a ocorrência das quatro liberdades de circulação: de pessoas, de serviços, de mercadorias e de capitais.

Ainda houve integração de políticas aduaneiras e comerciais entre os países membros, solidificando uma postura supranacional.

Artigo 2º - A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem os artigos 3.o e 4.o, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros. (COMUNIDADE ECONOMICA EUROPEIA, 2002, p. 8)

A aproximação econômica entre França e Alemanha, proposta por Schuman originalmente no Tratado de Paris, começa a ganhar bases sólidas entre os seis membros, afinal a implantação de um mercado comum significava um nível de integração mais profundo.

Explicando o parágrafo anterior, o primeiro nível de integração, seria a implantação de um Zona de Preferência Tributária, na qual os países membros concedem menores impostos entre si. Normalmente o Imposto de Importação recebe um desconto percentual, fazendo com que os países membros tenham uma vantagem competitiva frente aos exteriores à Zona De Preferência Tributária.

O segundo nível integrativo é conhecido como Zona de Livre Comércio, que ao invés de reduzir os direitos alfandegários acaba por zerá-los, estimulando ainda mais o comércio interpaíses. Apesar do Imposto de Importação estar zerado, todos os controles alfandegários continuam em vigor, de forma que o processo de importação/exportação deve ser feito nos trâmites burocráticos legais.

Já o terceiro nível integrativo tem o nome de União Aduaneira. Além de todas as características da Zona de Livre Comércio, a União Aduaneira traz tratamento único aos países externos, de forma que a TEC - Tarifa Externa Comum – é criada. Em outras palavras, qualquer mercadoria que adentrar na União Aduaneira será taxada da mesma forma, independente do país em que a entrada é feita.

O próximo estágio é o Mercado Comum, no qual além da livre circulação de mercadorias também é livre a circulação de capitais e serviços. O tratamento único a países terceiros é mantido.

Nesta fase, os países que já estão permitindo a livre circulação de mercadorias e aplicando uma tarifa externa comum ampliam a livre circulação aos capitais e à mão de obra. Implica dizer que as fronteiras e barreiras são eliminadas em relação aos investimentos de um país em outro, e o tratamento entre os capitais interno e externo é único, não havendo mais diferenças entre eles, que podem entrar e sair quando bem entender. É como realizar investimentos dentro de seu país, não existindo as fronteiras físicas, que valerão, neste caso, apenas para os países fora do acordo, os chamados terceiros países.

O mesmo ocorre com mão de obra, que fica livre para circular entre os Países-Membros do bloco econômico. O mercado de cada país é ampliado, já que agora foram agregados a ele os participantes do bloco e suas ofertas de emprego(...). (KEEDI, 2012, p.67)

O quinto e último estágio de integração seria a União Econômica, atual estágio da União Europeia, mesmo que não tenha todos os elementos elencados pela doutrina, em que os países membros estabelecem políticas econômicas comuns, como metas de inflação, endividamento externo e qualquer decisão relevante para a economia interna ou do bloco regional.

Inerentemente, na União Econômica, os países membros tem um Banco Central único, como moeda única, de forma que os próximos passos da integração se mostram na criação de um sistema jurídico unificado.

A EURATOM, por sua vez, buscava oferecer segurança energética aos países membros através do desenvolvimento de energia nuclear, de forma que a “livre circulação” seria de conhecimento técnico sobre a área.

Relembre que um dos pilares do Tratado de Paris era manter a paz entre as nações europeias e o desenvolvimento energético é necessário para que não haja disputas por fontes convencionais de energia, até mesmo pelo reduzido tamanho geográfico da maioria dos países membros.

Artigo 2º - Para o cumprimento da sua missão, a Comunidade deve, nos termos do disposto no presente Tratado:

- a) Desenvolver a investigação e assegurar a difusão dos conhecimentos técnicos;
- b) Estabelecer normas de segurança uniformes destinadas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores e velar pela sua aplicação;
- c) Facilitar os investimentos e assegurar, designadamente encorajando as iniciativas das empresas, a criação das instalações essenciais ao desenvolvimento da energia nuclear da Comunidade;
- d) Velar pelo aprovisionamento regular e equitativo de todos os utilizadores da Comunidade em minérios e combustíveis nucleares;
- e) Garantir, mediante controlo adequado, que os materiais nucleares não sejam desviados para fins diferentes daqueles a que se destinam;
- f) Exercer o direito de propriedade que lhe é reconhecido sobre os materiais cindíveis especiais;
- g) Garantir a ampla colocação no mercado e o acesso aos melhores meios técnicos pela criação de um mercado comum de materiais e equipamentos especializados, pela livre circulação de capitais destinados a investimentos no domínio da energia nuclear e pela liberdade de emprego dos especialistas na Comunidade;
- h) Estabelecer, com outros países e com organizações internacionais, todas as ligações susceptíveis de promoverem o progresso na utilização pacífica da energia nuclear. (COMUNIDADE EUROPEIA DE ENERGIA ATOMICA, 2010, p. 6-7)

O fato de a EURATOM constituir um órgão de fiscalização, dentre outras funções, faz com que o aspecto integracionista esteja ainda mais presente, inclusive para o fortalecimento de uma consciência supranacional, afinal a regulamentação deveria proteger o bloco regional acima dos interesses particulares de cada país membro.

A soberania de cada Estado sofre tolhimento em prol do bloco regional, o que é amplamente reforçado no Tratado, conforme artigo 33, por exemplo.

Artigo 33 - Cada Estado-Membro adoptará as disposições legislativas, regulamentares e administrativas adequadas para assegurar o cumprimento das normas de base estabelecidas e tomará as medidas necessárias no que diz respeito ao ensino, à educação e à formação profissional. A Comissão formulará todas as recomendações adequadas, tendo em vista assegurar a harmonização das disposições aplicáveis neste domínio nos Estados-Membros. Para o efeito, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão, tanto as disposições aplicáveis à data da entrada em vigor do presente Tratado, como os ulteriores projectos de disposições da mesma natureza. As eventuais recomendações da Comissão que digam respeito aos projectos de disposições devem ser formuladas no prazo de três meses a contar da data da comunicação dos referidos projectos. (COMUNIDADE EUROPEIA DE ENERGIA ATOMICA, 2010, p. 23)

A implantação da CEE e da EURATOM externalizava uma convergência entre as iniciativas supranacionais, afinal a Comissão, a Assembleia, o Tribunal de Justiça e Conselho de Ministros encabeçariam as decisões das referidas comunidades, ou seja, havia uma centralização independente da finalidade da iniciativa.

Os “Tratados de Roma” delinearão um nítido paralelo institucional entre as nascentes Comunidade Econômica Europeia (CEE) a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) e a CECA. Do mesmo modo que o Tratado de Paris previra, os novos documentos estipulavam que as comunidades então criadas seriam compostas pelo quarteto Comissão, Assembleia, Tribunal de Justiça e Conselho de Ministros (art.3 do Tratado da EURATOM e art.4 do Tratado da CEE). Estabeleceu-se, por via de um tratado anexo, que a Assembleia Geral e o Tribunal de Justiça consubstanciariam órgãos compartilhados por CECA, CEE e EURATOM – o restante do corpo institucional agiria de forma individual e autônoma, ao menos até o Tratado de Fusão dos Executivos entrar em vigor em 1967. Como veremos abaixo, a utilização do molde do Tratado de Paris não evitou que algumas peculiaridades fossem esculpidas nos documentos de Roma quanto à arquitetura institucional, afetando a dinâmica comunitária e o próprio caráter do processo de integração.

Já em seu preâmbulo, o tratado da EURATOM deixa clara a convergência de interesses estratégicos, econômicos, sanitários e tecnológicos que promoveu a constituição de tal comunidade. (...) (CARVALHO, 2017, p. 66-67)

A integração europeia demonstrava avanços promissores, de forma que as trocas entre os países membros se intensificaram e as barreiras alfandegárias se reduziam antes do convencionado.

A iniciativa era tão promissora que o Reino Unido resolveu instituir um programa paralelo de integração, que através do Tratado de Estocolmo, criou a AELC – Associação Europeia de Livre Comércio¹².

A CEE evoluía no sentido de buscar uma harmonização das políticas agrícolas, visto que a maioria de seus membros tem a produção agrícola como componente importante de sua balança comercial, a exemplo da França.

Uma crítica deve ser feita ao tratado da CEE, uma vez que os dispositivos sobre política agrícola eram genéricos e não “forçavam” a materialização das referidas políticas. O dito nesse parágrafo pode ser concluído após a leitura do artigo 37 do tratado da CEE.

Artigo 37 - 1. A fim de traçar as linhas directrizes de uma política agrícola comum, a Comissão convocará, logo após a entrada em vigor do presente Tratado, uma conferência dos Estados-Membros para proceder à comparação das suas políticas agrícolas, efectuando, nomeadamente, o balanço dos seus recursos e necessidades.

2. A Comissão, tomando em consideração os trabalhos da conferência prevista no n.º 1, após consulta do Comité Económico e Social, apresentará, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do presente Tratado, propostas relativas à elaboração e execução da política agrícola comum,

¹² Os signatários iniciais foram Reino Unido, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça e Portugal. A iniciativa não conseguiu alcançar os resultados da CEE e dessa forma perdeu importância, apesar de existir até os dias atuais (Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein).

incluindo a substituição das organizações nacionais por uma das formas de organização comum previstas no n.º 1 do artigo 34.º e a execução das medidas especificadas no presente título. Tais propostas devem ter em conta a interdependência das questões agrícolas mencionadas no presente título. O Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, deliberando por maioria qualificada, adoptará regulamentos ou directivas, ou tomará decisões, sem prejuízo das recomendações que possa formular.

3. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode substituir, nas condições previstas no número anterior, as organizações nacionais de mercado pela organização comum prevista no n.º 1 do artigo 34.º: a) Se a organização comum oferecer aos Estados-Membros, que sejam contrários a esta medida e que disponham eles próprios de uma organização nacional para a produção em causa, garantias equivalentes quanto ao emprego e ao nível de vida dos produtores interessados, tomando em consideração o ritmo das adaptações possíveis e das especializações necessárias; e b) Se essa organização assegurar às trocas comerciais na Comunidade condições análogas às que existem num mercado nacional.

4. Se for criada uma organização comum para certas matérias-primas, sem que exista ainda uma organização comum para os correspondentes produtos transformados, essas matérias-primas, quando utilizadas em produtos transformados destinados à exportação para países terceiros, podem ser importadas do exterior da Comunidade. (COMUNIDADE ECONOMICA EUROPEIA, 2002, p. 18)

Em 1958, em Stresa, na Itália, representantes dos seis países signatários cunharam os termos gerais da PAC (Política Agrícola Comum), que impactariam diretamente na atividade comercial dos membros.

A política agrária da UE é regida por um conjunto de normas e princípios substanciados na PAC. Instituída em 62, a PAC está profundamente incrustada nos interesses dos agricultores da UE, já que desde o seu início ela mesclou objetivos distributivos e econômicos. Além do mais, para a implementação dessa política formou-se uma ampla rede de instituições burocráticas que vincularam os níveis municipal, nacional e supranacional da instituição europeia. Um conjunto de interesses sociais, políticos e burocráticos direcionados para a manutenção daquela política constituiu-se, deste modo, ao longo dos anos e impediram que ela sofresse mudanças significativas. A PAC surgiu no contexto da construção do estado de bem estar social na Europa no pós-guerra. Desse modo, além de ter como um de seus objetivos estimular a produção de alimentos, tornando os países membros auto-suficientes nesta área, a PAC ainda visou proteger a renda dos trabalhadores (Rieger, 2000; Fouilleux, 2003). Somado a isto, destacou-se o seu objetivo político: obter o apoio dos agricultores ao projeto de integração europeia – projeto este que abrangeu no seu começo a França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo. (VALLADÃO DE CARVALHO, 2006, p. 106)

A PAC, por trazer impactos sobre os produtores agrícolas, fez com que a questão social ficasse em voga, afinal garantia uma remuneração mínima para esse tipo de atividade. Ressalta-

se que posicionamentos contrários a CEE também apareceram já que os benefícios da PAC não atingiam, ou atingiam em mesmo grau, todos os membros do acordo.

2.3 Década de 1960 e o nacionalismo de De Gaulle

Em meados da década de 1960 a integração europeia enfrentava uma grave crise institucional, encabeçada por Charles de Gaulle. Nascido em 1890, Charles André Joseph Marie de Gaulle, era militar de carreira combatendo na Primeira Guerra Mundial, na qual sofreu ferimentos graves e foi prisioneiro de guerra dos germânicos.

Ao fim da Primeira Guerra Mundial, galgou as patentes de major e general, que lhe forneceu visibilidade política. Em 1940, De Gaulle assumiu o cargo de secretário de Estado da Defesa Nacional.

O perfil de liderança do estadista francês se consolidou na Segunda Guerra Mundial, quando se refugiou em Londres e organizou uma resistência contra o governo do Marechal Henri Pétain, que transferiu a capital francesa para Vichy e se aliou aos nazistas. A resistência francesa foi de grande apoio a vitória dos Aliados.

Após o fim da invasão alemã, em agosto de 1944, De Gaulle é nomeado presidente provisório da França, contudo sua atuação foi breve, visto que em 1946 renuncia ao cargo em função de suas desavenças com o parlamentarismo francês. Em dezembro de 1958, De Gaulle é eleito presidente, sendo reeleito em 1965 (período em que sua atuação influi diretamente no contexto integracionista da União Europeia).

De Gaulle, herói nacional e presidente da França entre 1959 e 1969, detinha uma compreensão própria sobre o processo de integração da Europa Ocidental. Do mesmo modo que o primeiro-ministro Michel Debré, De Gaulle defendia que as instituições comunitárias deveriam ter um caráter essencialmente técnico, reservando aos entes estatais a primazia na condução do processo. O estadista francês se opunha ao fortalecimento do componente supranacional das comunidades em prol de uma dinâmica tipicamente intergovernamental (CHALMERS; DAVIES; MONTI, 2010, p.13), como bem demonstra a sua “Declaração da Europa das Pátrias” (1960). (CARVALHO, 2017, p. 79-80)

Mesmo que De Gaulle encontrava certo insucesso em defender sua postura intragovernamental, foi possível que atrasasse a integração europeia, já que a Comissão tinha definido que as decisões seriam tomadas em bloco, ou seja, a política da “cadeira vazia”, que era a mera abstenção, funcionava como âncora na jornada integracionista.

Outro descompasso com a política nacionalista francesa era o fato de o cronograma do Tratado de Roma se aproximava de uma determinação em que as questões substanciais para os países membros deveriam ser decididas por maioria qualificada. Ocorre que os países membros celebraram o chamado Compromisso de Luxemburgo, que alterava o previsto no Tratado de Roma para que apenas o que fosse considerado “muito importante” fosse levado ao Conselho. O resultado foi que a primazia de decisão estava novamente nas mãos dos Estados, e não no ente supraestatal.

2.4 Euroesclerose: acefalia integrativa

Ocorre que além do vai-e-vem integracionista dessa década, a economia europeia teve suas bases estremeçadas, principalmente em 1973, com o “Choque do Petróleo”¹³. Assim com as economias estatais se esfarelando, o processo de integração foi marginalizado, surgindo a expressão “Euro-esclerose”.

Mas depois do primeiro choque petrolífero, os níveis de crescimento e de emprego entraram em crise e a confiança na capacidade do modelo para promover o futuro da Europa estava em queda. O termo «euro-esclerose» foi criado em clara associação com essa perda de confiança. Nos nossos dias, comparações entre a União Europeia e os EUA por um lado, e o receio das economias asiáticas emergentes por outro, dão um novo ímpeto à doença «euro-esclerose», centrada na necessidade de recuar ou mesmo dismantelar o modelo europeu, como um pré requisito de sobrevivência numa economia global que caracterizará o século XXI. (BOAVIDA; NAUMANN, 2007, p.14)

Veja-se que a marcha comunitária tinha um caminho muito menos tortuoso enquanto promovia crescimentos econômicos, mas mesmo que a crise petrolífera não seja em função da integração europeia, o caminho se torna árduo, pois os Estados começam a ter dificuldades de manter suas funções internas, gerando descontentamento da população e conseqüentemente surgem fagulhas de questionamento do benefício em se participar de um bloco regional.

2.5 Década de 1980 e a volta do regionalismo

¹³ O chamado “Choque do Petróleo” de 1973 ocorreu quando a Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) declararam um embargo petrolífero as nações que apoiavam Israel na Guerra do Yom Kippur.

O decênio seguinte, anos 80, se iniciava com forte apelo ao regionalismo europeu, por diversos fatores, mas dentre os quais se destacam a recessão econômica enfrentada, o impasse decisório em função do Acordo de Luxemburgo e o aumento do ativismo político continental.

Dessa forma foi expedido o Relatório dos Três Sábios. Barend Biesheuvel, Edmond Dell e Robert Marjolin foram consultados pelo Conselho Europeu de Bruxelas sobre o desenvolvimento da integração continental europeia.

O referido relatório propôs diversas mudanças na estrutura do bloco regional, além de reafirmar a necessidade de alcançar a integração europeia. Outra determinação substancial foi eleger o Parlamento como mourão central entre a instituição e a legitimação dos cidadãos, o que foi adensado com as eleições diretas para o órgão.

Em 1985, uma medida aceleraria a integração europeia: o Acordo de Schengen. Tal acordo prevê a livre circulação de pessoas e diminuição das barreiras fronteiriças.

A experiência do Acordo Schengen atesta que as fronteiras desempenharam um papel primordial para o desenvolvimento, alargamento e aprofundamento do processo de integração regional europeu. Mesmo sendo um tópico marginalizado nos estudos europeus, quanto nas Relações Internacionais, ficou evidenciado que a (re)conceptualização das fronteiras na gênese da integração europeia despoletou uma série de eventos que moldaram a União Europeia contemporânea. Este novo entendimento das fronteiras, sob os mais variados aspectos – econômico, político, social e mesmo ideológico –, com a adoção de posturas éticas e, concomitantemente, comportamentos morais sincronizados entre os membros, permitiu se aferir que a solução dos conflitos regionais perpassam pela cooperação, inicialmente econômica, entre Estados (Alemanha e França no pós-Segunda Guerra mundial). A discussão da supranacionalidade obrigou este novo entendimento da soberania a ultrapassar as fronteiras tradicionais do Estado moderno e dotar e/ou partilhar a soberania com outros membros em prol de um objetivo comum. Alargando, portanto, o próprio conceito de fronteiras e suas variantes (território, Estado, soberania, Estado de Direito, etc.). Todos estes, por fim, acabaram sendo alterados pelo entendimento crítico – não tradicional – das fronteiras internas da UE, como a própria evolução dos tratados demonstra. (LUDWIG, 2019, p. 183)

Já em 1986, é assinado o Ato Único Europeu, compromisso entre os Estados que implantava um cronograma para a realização das mudanças necessárias para se alcançar um mercado interno comum até 1992. Pode-se dizer que o Ato Único Europeu teve duas frentes principais: primeiro reforçou os laços econômicos entre os países; e definiu questões objetivas para alcançar um maior nível de integração.

(...)O Ato Único Europeu, hoje peça quase esquecida no admirável percurso da integração europeia, foi dos passos mais decisivos e estruturantes da construção da unidade da Europa, após o Tratado de Roma, em 1957.

Negociado num célebre Conselho Europeu, em dezembro de 1985, no Luxemburgo, onde pontificavam líderes como Helmut Kohl, François Mitterrand, Margaret Thatcher e Giulio Andreotti, o Ato Único Europeu fundou o mercado único com as quatro liberdades de circulação fundamentais (produtos, capitais, serviços e, naturalmente, pessoas) e projetou o princípio da coesão económica e social. Se do lado do Conselho Europeu à volta da mesa se sentavam líderes da extraordinária envergadura dos já referidos, a que se juntavam Cavaco Silva e Felipe González – ainda que formalmente estes com o estatuto de observadores –, do lado da Comissão, é bom lembrá-lo, a presidência era assumida por Jacques Delors, que tinha alcançado essa nomeação porque a «dama de ferro» britânica vetara Claude Chesson (o primeiro nome proposto pela França). Ora, esse incidente histórico veio a revelar-se decisivo para o devir da integração europeia. É que foi precisamente Delors que arrancou a integração europeia da euroesclerose – expressão com que na altura se definia a estagnação e o marasmo europeus – para o período de fulgor que se seguiu. Espírito sagaz, inquieto, combinando, na linha inspiradora de Monnet, a visão com o pragmatismo, Jacques Delors entendeu que era hora de levar a integração para outros patamares. (MARTINS, 2017, p.13)

2.6 O Tratado de Maastricht: passo inédito

Em 1992, o Tratado mais popular da integração europeia é assinado na cidade holandesa de Maastricht. A principal determinação, sem sombra de dúvidas, foi a criação de uma União Económica e Monetária, com a introdução da moeda única, o euro.

O objetivo de se aprovar um *Tratado da União* foi, assim, mais uma vez, adiado, e só foi concretizado em 1992 com a assinatura do *Tratado de Maastricht* que, apesar de não apresentar, tampouco, a radicalidade política do projeto de 1984, introduz reformas políticas e institucionais destinadas a facilitar a formação de um espaço sem fronteiras em que, não só a livre circulação de pessoas, capitais, serviços e mercadorias fosse assegurada, como a coesão entre as diversas regiões e grupos ficasse fortalecida e as próprias moedas nacionais – elementos mais visíveis, no plano económico, da soberania nacional – fossem abolidas em benefício de uma moeda única para toda a região. Teve, assim, uma dupla função: por um lado a de incorporar a ideia antiga, generosa e um pouco vaga de União Política, que parecia esquecida, dando um contorno definido às Políticas Externa e de Segurança; por outro, a de absorver o projeto de União Económica e Monetária que havia sido formulado nos anos oitenta por Jacques Delors, definindo os prazos e os passos para o estabelecimento de uma moeda e de um Banco Central únicos; medidas que deveriam resolver alguns dos principais impasses que perturbavam o andamento do processo. (GIOVANELLA; GUIMARÃES, 2007, p. 307)

Além disso o Tratado de Maastricht buscava fortalecer a legitimidade democrática das instituições, uma vez que o défice democrático era crescente nas fronteiras europeias, inclusive pelos abalos estruturais que a euroesclerose trouxe aos países membros.

Centelha substancial para o Tratado de Maastricht foi o final da Guerra Fria, com o consequente enfraquecimento das estruturas socialistas dentro das fronteiras europeias, o que proporcionou uma semelhante perspectiva econômica, inclusive com uma política monetária vinculada, afinal o euro seria a moeda comum e o poder intervencionista de cada país em sua economia começava a ser mitigado em prol de uma economia comunitária.

Inevitavelmente, a alegoria dos Três Pilares deve ser lembrada, quando é falado sobre o Tratado de Maastricht. Trata-se de uma alegoria surgida a partir das negociações do referido tratado, em que se a supranacionalidade europeia ficaria sustentada por três pilares: 1) Pilar Comunitário (CECA, EURATOM e Comunidade Europeia); 2) Política Externa e Segurança Comum; e 3) Cooperação Judicial e Policial.

Em nome do fortalecimento da supranacionalidade e da própria legitimidade dos eurocidadãos, foram impostas quatro condições para que os países membros pudessem adentrar na zona do euro, que podem ser resumidas em inflação controlada, ausência de endividamento estatal, não intervenção na valorização/desvalorização cambial e juros nominais controlados.

Para aderir à zona euro, os Estados devem cumprir cinco critérios estabelecidos no Tratado de Maastricht em 1992:

- A taxa anual de inflação não pode ser superior a 1,5 pontos percentuais da média dos países da UE com as melhores taxas de inflação.
- O déficit orçamental não deve ser superior o equivalente a 3% do PIB.
- A dívida pública não pode ser superior a 60% do PIB do país ou se exceder este limite o valor deve estar a sofrer uma diminuição significativa e a aproximar-se, de forma satisfatória, do valor de referência.
- As taxas de juro de longo prazo não devem superar em mais de 2 pontos percentuais a média dos três países que registem a melhor estabilidade de preços.
- Participação no mecanismo europeu de taxas de câmbio (mecanismo que limita as flutuações entre o euro e as moedas nacionais) durante dois anos. (UNIÃO EUROPEIA, 2020. s.p.)

Para além disso, a legislação nacional dos países deve respeitar todos os requisitos estabelecidos nos Tratados da UE, sobretudo no que diz respeito à independência e ao papel dos bancos centrais.

Veja-se que tais condições visavam trazer duas expectativas principais: 1) que os países participantes da zona do euro não comprometessem o desenvolvimento supranacional com possíveis crises internas; e 2) que os cidadãos entendessem a submissão de seus Estados em tais condições para benefício de um supranacionalismo, gerando o sentimento de pertencer a algo maior que seu Estado.

Ainda foi criado o Banco Central Europeu, porém as determinações de sua criação trouxeram um desfavor na luta integracionista, uma vez que por ser uma instituição independente e vinculante aos Estados membros, esperava-se que as decisões tivessem a participação direta dos aparatos nacionais, o que não era previsto. Ora, fica claro que o Banco Central Europeu possuía legalidade, mas não legitimidade de seus cidadãos.

Thus, a central feature of regulatory reform in Europe, at both the national and the supranational levels, is the delegation of significant policy-making powers to independent institutions. That this is not an isolated feature but part of a more general trend is shown by other recent events such as the growing independence of the national central banks, and the exceptional status granted to the future European Central Bank by the Maastricht Treaty on European Union. The Bank will be able to make regulations that become European and member-state law without the involvement of either European legislators or of national parliaments. (MAJONE, 2003, p. 2-3)

A cidadania europeia deveria ser a maior aliada ao integracionismo europeu, afinal já não se era apenas francês, mas europeu, por exemplo. Inclusive a possibilidade de eleições diretas ao europarlamento deveria criar o sentimento decisório e participativos entre os eurocidadãos.

Nesse momento, o (a) leitor (a) deve ter em mente que estava claro para os Estados nacionais de que sua soberania seria em parte mitigada em prol de uma instituição supranacional, e conseqüentemente há um distanciamento entre o eleitor, que é quem fornece a legitimidade que sustenta o Estado, e os órgãos decisórios, não mais nacionais e específicos, mas supranacionais e genéricos.

Ocorre que as incertezas que os países europeus atravessavam, como o alto índice de desemprego e a o risco da não perpetuação da moeda única, desencadearam a chamada “Crise de Maastricht”, que expressava o descontentamento da população, abrindo espaço para pensamentos nacionalistas e radicalista. Contudo, é a partir da superação dessa crise que o sentimento supra nacionalista, de ser europeu além de nacional, atinge seu ápice.

Se é paradoxal que um tratado carregado de pretensões democratizantes tenha descortinado as limitações da democracia na estrutura comunitária (TOSTES, 2004, p.114-15), vale lembrar que foi a superação desta crise em 1994 que elevou os índices de pertencimento à “identidade europeia” ao seu pico histórico nas últimas duas décadas (RISSE, 2010, p.95). Assim, é possível avançar na reflexão sobre o quanto o Tratado de Maastricht realmente contribuiu para o entrecruzamento entre o Regionalismo e a Democracia. (CARVALHO, 2017, p. 135)

2.7 Tratado de Amsterdã: reparador de Maastricht?

O Tratado de Amsterdã, ocorrido em 1997, era inevitável, afinal o próprio Tratado de Maastricht previa a revisão de pontos do acordo (artigo 2º). Assim, o Conselho Europeu de Turim, no primeiro semestre de 1996 começou a delinear o que seria o Tratado de Amsterdã. “Apesar do consenso sobre os valores democráticos entre seus membros fundadores, foi somente em 1997, com o Tratado de Amsterdã, que tais valores se tornaram uma condição formal para a participação no processo de integração.” (HOFFAMANN; SOUZA NETO, 2007, p.2)

Pelo referido tratado, o poder de decisão foi assegurado, de forma que o Conselho estaria habilitado a deliberar através de maioria qualificada, o que reflete em um fortalecimento do supranacionalismo frente aos interesses nacionais particulares.

Ineditamente houve a previsão de que os Estados recorressem as instituições para que houvesse cooperação reforçada (forçada) entre si. Ainda, em total compasso com uma organização democrática, a transparência das instituições europeias foi melhorada com a garantia de acesso aos documentos públicos.

Artigo 1 - ° O Tratado da União Europeia é alterado nos termos das disposições constantes do presente artigo.

45.É inserido o seguinte artigo:

Artigo 191ºA - 1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos dos nºs 2 e 3.

2. Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, não-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 1899-B, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

3. Cada uma das citadas Instituições estabelecerá, no respectivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos. (UNIÃO EUROPEIA, 1997, p. 46)

Contudo o Tratado de Amsterdã não obteve os resultados almejados, por dois pontos principais: não houve uma melhor definição do processo de integração europeia e a falta de uma política lastreada na legitimidade popular.

2.8 Tratado de Nice e a recepção de novos membros

Assim em fevereiro de 2001 foi assinado o Tratado de Nice, que, dentre outras providências, objetivava melhorar o funcionamento das instituições europeias para a recepção de novos países membros (leste e sul europeu) e a satisfação da população já integrada.

(...)Como atualmente disciplinado pelo Tratado de Nice, o alargamento da União em direção aos candidatos do leste e sul da Europa se concretiza a partir de maio de 2004. Por meio de tal desdobramento, operado sob várias modalidades, a estrutura formal do ordenamento comunitário primário revela-se, na atualidade, um contexto inviável e, mesmo para os especialistas, uma ordem sobre a qual não se pode empreender uma análise coerente. Além de uma minoria de dispositivos básicos dos tratados constitutivos (como o artigo 6º do Tratado da União, o qual dispõe sobre os princípios das liberdades, democracia e direitos fundamentais, ou os relativos aos órgãos da comunidade que contêm regras de Direito Comunitário primário), existem centenas de regras que descem a detalhes e se revestem de cunho meramente acessório. No contexto comunitário europeu tem-se, no momento, a pior modalidade de Constituição, exatamente por conta de sua extensão e obscuridade. Por receio e insatisfação, o cidadão europeu se afasta dessa realidade de reformas. (OPPERMANN, 2007, p. 164)

Para tanto diversas modificações foram apresentadas, das quais podem se destacar a diminuição da dimensão da Comissão Europeia, a necessidade de votação por maioria qualificada no Conselho Europeu e a flexibilização da cooperação reforçada.

O Tratado de Nice, ainda, trouxe diversos documentos em anexo, sendo que a “Declaração sobre o Futuro da União Europeia” deve ser destacada.

(...) Segundo o parágrafo 5º da própria “Declaração sobre o Futuro da União Europeia”, entre os temas incontornáveis deste processo estão: a) o esclarecimento da divisão de competências entre os Estados-membros e a União Europeia, levando-se em conta o princípio da subsidiariedade; b) a simplificação da redação dos tratados constitutivos, com o objetivo de torná-los mais claros; c) a definição do status jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e d) a delimitação do papel dos parlamentos nacionais no cabedal institucional comunitário. (...) (CARVALHO, 2017, p.161)

2.9 Tratado de Lisboa: efetivo ou mera formalidade?

O Tratado de Lisboa, de 2007, surge com a finalidade precípua de acalmar os ânimos das oposições a integração continental. Após a Conferência Intergovernamental (CIG), um projeto de Constituição Europeia foi feito e encaminhado para os governantes, para ratificação.

Em homenagem ao caráter democrático desse projeto, alguns países membros optaram por consultar seus cidadãos sobre a ratificação. A ratificação não veio como esperado, de forma

que Holanda e França se opuseram ao pleito, apesar de que a maioria dos Estados, que realizaram a consulta pública, obtiveram chancela para a ratificação.

O receio de que o processo integrativo travasse fez com que houvesse a suspensão das consultas populares. Na retomada do processo integrativo, o governo alemão sugeriu que os Estados-membros não criassem uma constituição, mas um tratado reformador, antes das euroeleições de 2009, dando origem ao Tratado de Lisboa. Também houve um alargamento das competências do Parlamento Europeu, possibilitando que o órgão debatesse sobre temas como segurança energética, imigração e fundos financeiros, por exemplo. Assim, o Parlamento Europeu se aproximou do Conselho, em termos de poder legislativo (o que é desejado falando-se em prevenir déficit democrático).

Apesar do aumento da capacidade do Parlamento, é salutar ressaltar que o Conselho ainda detinha a palavra final em diversos campos, como por exemplo, o orçamento da União Europeia que deveria ser aprovado pelo Parlamento em conjunto com o Conselho. A União Europeia bradou que o aumento de poder do Parlamento traria um lastro democrático mais significativo para o bloco:

Enquanto única instituição da UE diretamente eleita pelos cidadãos, o Parlamento tem os poderes e a responsabilidade para exigir a prestação de contas às instituições da UE. O Parlamento é o guardião da Carta dos Direitos Fundamentais, incluída no Tratado de Lisboa, bem como do recém criado direito de iniciativa de cidadania europeia, que permite às pessoas solicitarem a apresentação de novas propostas legislativas se a petição nesse sentido for assinada por um milhão de cidadãos. (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, s.p)

2.10 Síntese da integração europeia

Superada essa breve releitura histórica, as considerações seguintes podem ser feitas. O *start* da integração europeia tem lugar no plano de aproximação econômica apresentado por Robert Schuman, que tinha como objetivos principais o desenvolvimento econômico dos associados e a prevenção de novos conflitos bélicos, visto os impactos negativos deixados pela então recente Segunda Guerra Mundial.

A CECA é criada em 1951 (Tratado de Paris) trazendo uma bonança econômica para os Estados-membros. Apesar de não ter a participação popular, o que é causa inerente de um déficit democrático, a economia prosperava, trazendo desenvolvimento aos países.

O déficit democrático não se manifestava, substancialmente, afinal a organização supra estatal ainda era recente e não havia enfrentado nenhuma turbulência socioeconômica.

Em 1957, com os Tratados de Roma, os contornos de uma comunidade supranacional ganham forças com a CEE e a EURATOM, com a liberdade de circulação e a perspectiva de segurança energética. A PAC também é criada, alimentando o espírito integracionista. Até esse momento era difícil se falar em déficit democrático significativo pela recente integração.

Contudo em meados da década de 1960, quando se colhia os louros da integração corrida na década passada, Charles de Gaulle defendeu a bandeira do nacionalismo, criando um grande empecilho na integração europeia. Nesse ponto se tem déficit democrático. Explica-se: De Gaulle causava grande entrave no desenvolvimento do bloco regional, ameaçando o cronograma do Tratado de Roma, mas em nenhum momento a consulta popular foi buscada, seja por plebiscito ou referendo, o que traz um déficit democrático, afinal a falta de voz da população também configura esse fenômeno sócio-político, conforme explicado no capítulo anterior.

A posição de que a economia influencia diretamente o déficit democrático fica fortalecida quando ocorre o Choque do Petróleo, em 1973, e a posterior euroesclerose. O descontentamento interno é diretamente ligado a saúde financeira de um Estado, fazendo que o processo de integração seja relegado a segundo plano.

Dessa forma, na década de 1980 o apelo integracionista volta a ganhar força, com a função de recuperar as economias estatais, esperando resultados como os proporcionados no início do bloco regional. Porém já era reconhecido que a legitimidade popular é a cola que une os Estados-membros, de forma que o Relatório dos Três Sábios ressaltou a importância de estabelecer o Parlamento Europeu como ligação entre os cidadãos e o supranacionalismo. Em 1985, com o Acordo de Schengen, o sentimento de pertencimento ao bloco regional é reforçado. Já na década de 1990, o popular Tratado de Maastricht é celebrado, trazendo a unidade econômica e monetária para o bloco regional, o que é de extrema importância para o controle de um crescente déficit democrático, uma vez que a moeda diária dos cidadãos era um instrumento de fortalecimento supra nacionalista.

O fim da Guerra Fria também foi de extrema importância, visto que o enfraquecimento do socialismo aproximou as economias europeias, não havendo mais embate entre socialismo e capitalismo que poderia criar uma barreira ideológica.

As condições impostas para a entrada na zona do euro são exemplos claros de um pensamento supranacional, já que ao estabelecer critérios mínimos acabou-se por preservar a saúde da União Europeia frente as economias nacionais. Ora, seria extremamente vantajoso para economias com juros nominais incontrolados que aderissem a zona do euro como forma de controlar seus juros internos, contudo isso seria um risco para o bloco, por exemplo.

Até mesmo pela inovação trazida pela zona do euro, muitos cidadãos eram céticos sobre a perpetuação de uma moeda única em diferentes Estados, e somado ao fato de que havia um alto índice de desemprego na década de 1990, a “Crise de Maastricht” parecia inevitável.

Em 1997, o Tratado de Amsterdã tentou frear o descontentamento populacional, porém não obteve sucesso. Veja-se que entre o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amsterdã o bloco regional pecou em não utilizar do seu nível de integração, até o momento conseguido, para viabilizar um programa de recolocação profissional entre os seus cidadãos, o que, caso fosse perpetuado, traria uma maior satisfação popular, uma saúde econômica sólida (o que ajudaria com as incertezas sobre a perpetuação do euro) e consequentemente enraizaria o sentimento de pertencimento a União Europeia.

O Tratado de Nice, de 2001, teve importância ímpar ao processo de integração europeu uma vez que buscava melhorar as instituições europeia para a recepção de novos membros, ou seja, o Tratado de Nice objetivava avançar na integração continental.

O Tratado de Lisboa, de 2007, trouxe medidas democráticas visando acalmar os ânimos contrários a integração, como a possibilidade de os governos nacionais ratificarem uma possível constituição europeia, além de aumentar as competências do Parlamento Europeu (órgão mais próximo do cidadão).

Após 13 anos do Tratado de Lisboa, a União Europeia enfrenta um grave déficit democrático, por diversas razões, das quais se destacam a falta de competência plena do Parlamento, a inevitável generalização trazida pela integração e a insatisfação com a estrutura organizacional europeia.

Dessa forma, a experiência de integração europeia, até o momento, é exitosa apesar do alto déficit democrático, porque tem 27 países membros pertencendo ao bloco, um Banco Central único e quase 80 anos de existência. Contudo uma maior legitimidade é necessária para a expansão e manutenção da situação atual, afinal é a viga sustentadora de qualquer regime.

O déficit democrático é evidente quando não se possibilita ao cidadão refletir sobre determinada questão, independentemente do grau de relevância dessa, o que agrava ainda mais o atual quadro, uma vez que muitos dos debates travados no Conselho da União Européia são de interesses profundos dos Estados-membros.

A população além de não ter a chance de debater a proposta em tela, recebe e tem que cumprir os resultados, assim como as conseqüências advindas daquela, quer sejam positivas ou negativas. A ausência da participação popular produz um ambiente e um sentimento de descrença, insatisfação e pouco – quando não a ausência – de comprometimento para a implementação e o cumprimento das decisões emanadas pelo Conselho da UE. O vazio

existente entre a possibilidade de uma situação materializar-se até a efetiva decisão prejudica todo o processo de integração comunitária. (SOUZA, 2007, pg. 6)

Conforme visto no capítulo anterior, caso a integração europeia tivesse utilizado de consultas populares frequentes e o parlamento tivesse real competência plena, além de participação ativa dos cidadãos, é provável que o opulente déficit democrático ocorresse de forma mais branda ou fosse inexistente.

III DISCUSSÕES EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo visa analisar como as discussões são feitas nas organizações internacionais, da forma mais ampla possível, desde temas envolvidos até a forma de votação, para que possíveis incongruências estruturais sejam explicitadas, particularmente as que ferem a democracia e causam déficit democrático.

A pretensão dessa pesquisa não é verificar qual seria a “melhor” forma de buscar o consenso em organizações internacionais, principalmente nos blocos regionais, mas analisar as formas utilizadas para os processos decisórios e suas características.

Uma questão que merece ser explicada é o motivo de se analisar iniciativas tão diversas e diferentes, seja em termos culturais ou econômicos, por exemplo. A resposta é que um objetivo secundário da pesquisa é permear diversas organizações internacionais com o intuito de verificar condutas democráticas (ou não).

A celeuma enfrentada é de que em organizações internacionais ocorre uma generalização das políticas públicas, que é até esperado porque o bloco regional seria um superorganismo inoperável, caso fosse responsável por todas as demandas “locais” de seus membros.

Há o fato de que um bloco regional deve defender, primeiramente, os seus próprios interesses, que comumente beneficiam a maioria de seus membros, contudo podem ocorrer situações em que alguns membros sejam prejudicados. O próprio peso dado as necessidades dos países-membros é um acelerante ao déficit democrático, de forma que determinados membros podem ser beneficiados.

Outro fato que deve ser considerado é a “distância” do parlamento (ou órgão legislativo) e os “comandados”, uma vez que as normas acabam por serem elaboradas sob o cajado do “dever ser”, mas distantes da conjectura real das interações socioeconômicas de determinada sociedade. Ainda, o fato de a soberania estatal ter sido parcialmente cedida ao bloco regional (nossa opinião, uma vez que parte da doutrina defende que a soberania é indelegável), poderia causar discussão sobre a submissão de um país-membro a uma decisão maléfica a seu Estado. Importante relembrar que justamente pela discussão da soberania estatal, há dificuldades em penalidades internacionais, sendo as sanções econômicas uma forma de se atingir o caráter sancionador.

Economic sanctions fall within the purview of the two rationalist frameworks discussed above, while the operating mechanism behind the threat of sanctions is also explained by the role of policy diffusion, with a greater role

for regional organizations (Pevevouse 2002) and international politics (Gleditsch and Ward 2006). (CARNEIRO, 2014, p. 202)

Assim pode-se concluir que, ao participar de uma organização supranacional, um Estado fica vinculado as suas decisões, de forma que a compreensão das discussões deve ser eludida para que os países-membros possam refletir sobre a legitimação ao participarem desse tipo de organização. Já em uma organização supraestatal a vinculação pode ser questionada visto a menor integração dos países-membros, apesar de que em nosso entendimento a vinculação é válida.

Com a finalidade de pincelar exemplos de organizações internacionais e condutas democráticas (ou não) passa-se a fazer um panorama. A escolha de tais organizações foi baseada no critério geográfico (continental), mas não apenas, sempre analisadas com proporcionalidade as suas particularidades.

3.1 Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

Nessa ordem, passa-se a analisar a APEC¹⁴, Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, que é um bloco regional, de caráter econômico, tendo 21 países-membros, no Círculo Pacífico, criado em 1989. Trata-se de um bloco em que a diversidade cultural e econômica é gigantesca já que envolve nações como o Chile, Canadá, Camboja, Tailândia, Vietnã, Vanuatu¹⁵ e Estados Unidos.

La regionalización, por el contrario, corresponde a un proceso espontáneo de integración económica, donde los actores no estatales son los que principalmente impulsan una interdependencia económica entre los países de una región (Ibáñez, 2000). Este es el caso de la región del Asia-Pacífico, donde se produce una interdependencia económica espontánea dinamizada por el intercambio económico entre los países que crean una estructura comercial dinámica y redes de producción integradas. Por consiguiente, el APEC surge de un proceso de regionalización espontánea, aspecto que se refleja en la dinámica de membresía al foro, es decir, para ser miembro del APEC se requiere tener altos índices de intercambio comercial con los países de la región (Rodríguez, 2005). Es sólo esta condición la que ha regido la selección de miembros y explica la membresía de Chile, México y Perú. También, consideremos que esta regionalización fue impulsada por actores no estatales que formalizan su cooperación en los foros regionales que

¹⁴ ARANDA, Isabel Rodríguez. Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias para América Latina: desde el APEC a la Alianza del Pacífico. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 553-580, June 2014. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200009&lng=en&nrm=iso>. access on 01 Feb. 2021. <https://doi.org/10.1590/0011-5258201416..>

¹⁵ Pequeno país insular localizado na Melanésia, antiga colônia da França com sua independência em 1980.

preceden al APEC, a saber, el Pacific Basin Economic Council y el Pacific Economic Cooperation Council, ambos vigentes hasta el día de hoy. (ARANDA, 2014, p. 555)

A APEC, apesar de ter seu cunho na economia (tratado de livre comércio), também tem resquícios sociais, já que entre seus objetivos há a elevação dos padrões de vida e níveis de ensino de sua população. Os países membros contribuem anualmente para que a APEC custeie seus gastos e mantenha sua sede física, na cidade de Singapura. Quanto as deliberações, a APEC é dividida em quatro grandes comitês, que são responsáveis por determinadas matérias.

Mas como ocorrem as deliberações nesse bloco regional? São 4 reuniões nas quais o destino do bloco é decidido. Primeiro ocorre a reunião dos representantes estatais, que decidem as matérias a serem discutidas naquele ano, ou seja, a agenda política. Assim, há a reunião dos ministros da economia de cada país-membro, de forma que através do consenso dessa cúpula, as atividades econômicas do bloco são definidas.

A reunião dos setoriais é composta por diversos ministros de diversas áreas, que sugerem as medidas que cada país pode tomar em determinados setores, para convergir com o definido pelos representantes estatais e ministros da economia. Por fim, ocorre a reunião dos conselheiros econômicos, que despejam recomendações a fim de que haja o desenvolvimento, principalmente financeiro, do bloco.

Veja-se que a estrutura é dedutiva, já que os chefes executivos¹⁶ definem as matérias que são discutidas pelos ministros da economia e depois pelos ministros setoriais, para que no fim os conselheiros econômicos orientem como melhorar os resultados financeiros do que foi decidido. O que importa, para fins da presente obra, é o fato de que em momento nenhum os cidadãos são consultados, seja prévia ou posteriormente, sobre os assuntos definidos por seus chefes executivos, mas compelidos a aceitar as imposições da APEC.

Outro fato a se ressaltar é que não há eleições diretas para os componentes da APEC, com exceção do chefe do executivo que é eleito em eleição própria interna de seu país, mas a nomeação dos membros participantes, já que são ministros e conselheiros indicados. Dessa forma, a APEC se mostra um bloco regional extremamente distante da população, não contendo lastro direto de legitimidade, o que é extremamente prejudicial, porque quando houver algum resultado significativamente negativo para algum país-membro, os cidadãos poderão se insurgir contra a participação no bloco.

¹⁶ Exceto Taiwan, que é representado por um ministro.

Um destaque importante, em termos democráticos, é para o fato de que o bloco abriga economias como Estado Unidos, China e Japão, que apesar de terem teoricamente o mesmo peso de voto dos demais, tem um poderio de negociação/imposição muito maior do que as pequenas nações polinésias, por exemplo.

3.2 Associação de Nações do Sudeste Asiático

Em ordem de finalizar os exemplos do oriente, verifica-se a Associação de Nações do Sudeste Asiático, ASEAN¹⁷. Composta por dez países-membros, a ASEAN é significativamente menor que a APEC, apesar de terem uma posição geográfica próxima. Criada em 1967, com sede em Jacarta, na Indonésia, a ASEAN tem como finalidade solidificar a estabilidade política de seus membros e aumentar o desenvolvimento do sudeste asiático.

A ASEAN foi criada em 1976 com a assinatura do Tratado de Bali sobre amizade e cooperação na Ásia sul-oriental. Além do Brunei, que ingressou em 1984, a nova organização conta com os seguintes Estados: Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã. Em breve deverá acolher Camboja, Laos e Myanmar. Reunindo países que detêm altas taxas de crescimento econômico, a ASEAN se propõe a estabelecer uma verdadeira zona de livre-comércio entre seus membros até o ano 2003. Posteriormente pretende dotar os parceiros de uma única política externa comercial, criando uma união aduaneira.

A estrutura institucional da ASEAN é simples: a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo é seu órgão maior. Existem ainda Comitês temáticos e uma pequena Secretaria, com sede em Jacarta, que completam seu arcabouço institucional. (SEITENFUS, 2005, p. 336)

Veja-se que, conforme a citação anterior, a composição organizacional da ASEAN é mais generalista do que a da APEC, mas o órgão deliberativo é praticamente o mesmo, sendo o consenso dos chefes de Estado, mantendo a distância entre os cidadãos e a governança institucional. É possível que as considerações feitas à APEC sejam integralmente replicadas a ASEAN, já que esta diverge daquela por ter uma abrangência menor, apesar de ser anterior, e um fórum deliberativo mais generalizado e menos “filtrado”. Pode-se conectar a crítica da falta de representação dos cidadãos perante esses blocos econômicos com o dualismo de Locke e Rousseau, discorrido no capítulo primeiro.

¹⁷ As informações podem ser encontradas em <https://www.asean.org> e; MIYAZAKI, Silvio. O novo regionalismo econômico asiático. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 101-125, Jun 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292005000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Fev. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292005000100003>.

3.3 Acordo de Livre Comércio da América do Norte

Após verificar dois exemplo majoritariamente compostos por países asiáticos, o próximo bloco regional estudado é o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, NAFTA¹⁸. Entrando em vigor em 1994, composto apenas pelos Estados Unidos, Canadá e México, o bloco regional era de extrema importância, visto sua movimentação financeira.

No entanto, isso não deve ser considerado de grande relevância, e nem o que o Nafta é menos avançado que o MERCOSUL. Deve-se levar em conta a movimentação de mercadorias e o volume de negócios gerados, e os três países juntos, em especial graças ao EUA, representam mais de um quarto da economia mundial, o que mostra a pujança e poderio da área. (KEEDI, 2012, p. 72)

No início, o NAFTA era uma zona de preferência tarifária, objetivando a redução gradativa das tarifas para solidificar uma zona de livre comércio. Ocorre que durante a eleição presidencial de 2016, no Estados Unidos, Trump tinha como uma de suas promessas de campanha o cancelamento ou renegociação do NAFTA, e assim a fez, de forma que desde agosto de 2018, o NAFTA expirou, sendo substituído pelo Acordo Estados Unidos-México-Canadá, ou como apelidado pelos estudiosos, NAFTA 2.0. Para fins dessa pesquisa, a substituição do NAFTA pelo NAFTA 2.0 é irrelevante, na medida em que as mudanças são quanto as condições comerciais entre os países-membros e o nosso foco é verificar o lastro democrático das decisões desse bloco regional. Importante destacar que o NAFTA é uma organização intergovernamental e não supranacional¹⁹.

As decisões no NAFTA são tomadas pelo consenso dos países-membros:

(...) já no MERCOSUL e no Nafta optou-se pelo consenso, o qual, por um lado, concede aos países o mesmo poder decisório, mas, por outro, reforça o compromisso menor com o aprofundamento da integração do bloco do que com os objetivos nacionais. Além disso, esta regra de votação pode se constituir em uma solução para a tomada de decisões em blocos econômicos compostos por reduzido número de países ou cujos membros se encontrem em

¹⁸ As informações podem ser encontradas em <https://www.naftanow.org/>, endereço eletrônico oficial e; RUIZ NAPOLES, Pablo. Neoliberal reforms and NAFTA in Mexico. **Economía UNAM**, México, v. 14, n. 41, p. 75-89, agosto 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2017000200075&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 01 fev. 2021.

¹⁹ Sinteticamente a diferença entre esses conceitos se dá na questão da coação a que os países estão sujeitos, sendo que iniciativas intergovernamentais não sofrem coação de uma iniciativa acima do Estado, enquanto o supranacionalismo pode ter ferramentas coatoras.

estágios de desenvolvimento muito díspares, como são os casos do MERCOSUL e do Nafta. (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 1995, p. 11)

O próprio tratador instituidor do NAFTA, especificamente no capítulo XX, é expresso em estabelecer que as decisões devem ser tomadas pelo consenso trilateral de seus membros, e em caso de controvérsia deveram buscar prioritariamente um painel arbitral, o que não retira a possibilidade de discussão judicial e todas as suas limitações em litígios interpaisés.

As provisões sobre resolução de disputas do Capítulo XX são aplicáveis a todas as disputas referentes à interpretação ou aplicação do acordo. As etapas estabelecidas no capítulo XX têm a intenção de resolver as disputas através de acordos, se possível. O processo começa com consultas Governo a Governo; se a disputa não for resolvida, um membro pode solicitar um encontro da Comissão de Livre Comércio do Nafta. Se a Comissão não consegue resolver a disputa, o Estado-membro pode solicitar o estabelecimento de um painel arbitral de cinco membros. (ZORATTO, 2004, p.48)

Em análise superficial, o NAFTA aparenta ser um bloco democrático, afinal depende do consenso de seus membros, com votos tendo pesos iguais, e no caso de dissenso a intervenção de colegiado imparcial. Contudo, se analisado de forma profunda, o NAFTA não demonstra ter lastros de legitimidade, uma vez que as decisões, assim como nos blocos regionais asiáticos, são tomadas por representantes do poder executivo sem a consulta popular, através de plebiscito ou referendo, por exemplo.

É necessário que os representantes estatais precisem ter autonomia para determinadas decisões, dentro dos blocos regionais, visto que se assim não fosse qualquer país membro estaria em contínuo processo de consulta popular, o que é inoperável. Apenas as decisões de caráter substancial devem ser submetidas a consulta popular.

A ressalva do parágrafo anterior é no sentido de que os governos determinem as matérias de caráter substancial, senão o imbróglio do Acordo de Luxemburgo²⁰ contaminaria diversos blocos regionais.

3.4 Comunidade do Caribe

²⁰ Conforme explicado no capítulo anterior.

Continuando em longitude similar, se tem a Comunidade do Caribe, ou CARICOM²¹, que ao ser criado em 1973, por ex-colônias europeias, tinha como função principal agregar interesses para que conseguissem visibilidade.

Em termos gerais, o CARICOM tem como meta a integração e a coordenação das políticas e interesses dos seus Estados membros – especialmente no âmbito externo. Tendo como vizinhos grandes blocos econômicos – o NAFTA e o MERCOSUL – o CARICOM busca um maior poder de voz para seus representantes, relativamente ao que teriam se seus membros agissem individualmente, de modo a buscar um maior poder de barganha nas diversas instâncias de negociação. (FARIAS, 2000, p. 48)

Buscando promover o livre comércio, junto com a livre circulação laboral, a CARICOM defende a filosofia de que economias em desenvolvimento devem ter tratamento especial no comércio internacional, a fim de possibilitar condições de desenvolvimento e concorrência. Atualmente composta por 15 países e cinco territórios caribenhos, sem contar os membros associados e observadores, a CARICOM se destaca dos blocos regionais asiáticos pelo fato de que sua principal fonte de renda é o turismo e por ostentar uma população relativamente pequena para o um bloco regional, pouco maior que 15 milhões de habitantes.

Em termos de análise democrática, a CARICOM se assemelha aos blocos regionais já descritos, afinal as decisões são tomadas pela Conferência de Chefes de Governo.

O Conselho é o principal órgão do Mercado Comum. É composto por um Ministro de Estado designado por cada Estado-Membro, que pode nomear um suplente para substituí-lo em seus impedimentos. Cada membro tem direito a um voto, sendo as decisões tomadas geralmente por votação unânime. Está prevista a admissão, e o Conselho o tem feito, de observadores às suas reuniões, representantes de Estados não membros ou, de outras entidades. O Conselho deve reunir-se pelo menos três vezes por ano em sessão ordinária. Sua presidência é rotativa, por ordem alfabética dos Estados-Membros.

(...)

O procedimento de votação, no Conselho, do mesmo modo que na Conferência, ampara-se no princípio da unanimidade. No entanto, há no Anexo referência a voto majoritário, no sentido de que a aprovação de certas matérias exige o voto afirmativo de pelo menos dois terços dos Estados-Membros, incluídos aí, no mínimo, dois dos países mais desenvolvidos. Claro

²¹ As informações podem ser encontradas em <https://caricom.org/>, endereço eletrônico oficial e; FARIAS, Déborah Barros Leal. O Brasil e o CARICOM. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 43-68, Jun 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Fev. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000100003>.

está que esse conceito de voto majoritário implica um afastamento do princípio de unanimidade. Busca, porém, evitar que os quatro mais desenvolvidos países da área sejam suplantados, em votação, pelos oito mais pobres (vide arts. 11, 13, 18, 25, 28, 29, 30 e 32 do Anexo). No entanto, o Conselho, em geral, decide por consenso, evitando utilizar o processo formal de votação. (BRAGA,1984, p.141-144)

Por incrível que pareça uma das limitações democráticas desse bloco regional está positivada em seu tratado constituidor (Tratado de Chaguaramas), já que prevê a exceção da unanimidade pela votação majoritária, buscando proteger os interesses dos países mais desenvolvidos da composição. Fica claro que, assim como em diversos outros arranjos representativos, a situação econômica supera a democrática, sempre que colidem.

Um fator a ser levado em consideração na CARICOM é que entre os membros efetivos não há um grande desenvolvimento econômico, de forma que as receitas são provenientes do turismo e da exportação de commodities agrícolas com baixo valor agregado, o que influencia diretamente na educação, afinal quanto menor o *budget* disponível para o país menor será a parte destinada à educação, em regra.

Não há dúvidas de que a educação é pilar estrutural da democracia, afinal se não há o desenvolvimento do senso crítico dos cidadãos, o simples ato de votar é déficit democrático, na medida em que democracia é poder eleger o candidato mais apropriado, segundo a maioria, através de seu plano de governo. Sem essa reflexão a sociedade vive sobre fenômeno parecido do “voto do cabresto”, seja pela ignorância ou qualquer outro fator que turve a consciência política individual ou coletiva.

3.5 Comunidade Andina

Mais ao sul, se tem a Comunidade Andina²², formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, como membros efetivos e Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai como Estados associados. Prontamente se vê que os países-membros da Comunidade Andina são pouco desenvolvidos e com a economia fragilizada. O bloco regional foi criado em 1969, pelo Acordo de Cartagena, mas apenas em 1992, com a Declaração de Caracas, que foi criada uma zona de livre comércio.

²² As informações podem ser encontradas em <http://www.comunidadandina.org/>, endereço eletrônico oficial e; OLIVEIRA, Renata Peixoto de; NOGUEIRA, Silvia Garcia; FILIPE REIS, Melo. **América Andina: integração regional, segurança e outros olhares**. Ebook: EDUEPB, 2012. 306 p. v. 25. ISBN 9788578791858. DOI <https://doi.org/10.7476/9788578791858>. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/7wnmw/pdf/oliveira-9788578791858.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2021.

O destaque é atribuído ao fato de que a Comunidade Andina foi a primeira instituição a estabelecer um parlamento (1979) com eleições diretas para seus membros.

The Andean Community was founded in the late 1960s under strong influence of the European Coal and Steel Community (ECSC), the EU's predecessor. It was the first South American supranational integration project to establish a parliament and direct elections of its representatives (Bustamante 2006; Cera 2009). The main difference between the Andean Community (AC) and other Latin American integration projects lies in the fact that, inspired by European integration, a principle of supranationality was inserted from the start (Dri 2009). However, the AC has suffered some review in this field, which is underlined by the persistently intergovernmental character of decision-making processes. For the last decade, national governments have opted for retaining and strengthening the principle of intergovernmentalism, where member states, rather than AC institutions, take the lead in decision-making (Bustamante 2006).

(...)

Parlandino consists of five titular representatives per country, elected by the citizens of each member state (Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru). At the beginning, representatives were appointed by national parliaments, but a directive was issued in the 1990s, stating that Andean parliamentarians should be directly elected. This decision intended to increase the democratic content of the AC, as well as populations' involvement in the Andean regionalism. (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2017, p. 4)

Sem sombra de dúvidas, dos blocos regionais vistos até o momento, o PARLANDINO coloca a Comunidade Andina como instituição com maior caráter democrático, visto prever que a representação seja fruto de eleições diretas, ou seja, respeitando o caráter democrático proposto por Locke e Rousseau, que divergem apenas quanto a representação, mas não quanto a necessidade de eleições diretas de seus representantes.

Na prática, a escolha dos parlamentares andinos acaba variando de país para país, causando insegurança quanto as determinações democráticas. Não obstante outra crítica é posicionada quanto a capacidade legislativa do PARLANDINO, que tem caráter meramente propositivo conforme seu Regulamento Geral prevê (art. 5º, alínea “a”).

As eleições diretas para a escolha dos parlamentares no PARLANDINO não ocorreram de modo uniforme em todos os países que o integram e a escolha dos seus representantes é indireta recaindo sobre os membros do Congresso Nacional. Logo, a ausência de uniformidade nas eleições diretas para os representantes do povo no Parlamento Andino também enfraquece o processo democrático como um todo.

Em face do déficit democrático apontado – desde o processo eleitoral em si até a ausência das funções clássicas atribuídas aos parlamentos, além do elevado custo para a eleição dos parlamentares andinos que recai sobre os países-membros (Bolívia, Equador, Colômbia e Peru) com economias baseadas num sistema agrário-exportador sem muito dinamismo, somadas a

questões de cunho financeiro que atingem especificamente a Colômbia para continuar com a sede deste parlamento, conclui-se que o PARLANDINO passa por grave crise institucional e de representação política dos povos da sub-região andina, havendo propostas para sua extinção com a incorporação de seus representantes num Parlamento mais amplo. (MARTINS; TELES, 2017, p. 23)

Assim há uma discordância, que é muito comum dentro das ciências sociais aplicadas, que é a distância entre uma garantia formal e sua aplicabilidade (caráter material). O PARLANDINO é formalmente democrático (tem previsão de que os membros sejam diretamente eleitos, para representar a *vox populi*), mas a escolha dos parlamentares permeada pela ausência de capacidade legislativa faz com que materialmente não haja viga democrática no bloco regional.

Dos blocos regionais até o momento estudados, vê-se que há déficit democrático pela falta de eleições diretas dos representantes e pela falta de participação ativa da população. Quanto a Comunidade Andina a crítica quando a eleições diretas fica mitigada, porém ainda há déficit democrático pelo fato de que os eleitos (PARLANDINO) não têm competência plena legislativa.

3.6 Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

Já em terras africanas se tem a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral ou SADC²³. Englobando 15 países ao sul da África, a SADC foi criada em 1992, após transformação da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral. Trata-se de um bloco regional relativamente recente, até mesmo pelas tardias independências dos Estados africanos e a grande exploração sofrida. O continente ainda contou com a doença social do Apartheid, com a grande disseminação de doenças, como a aids (sida), e castigado pelas dificuldades naturais.

A SADC, por ser uma área de livre comércio, acelera o integracionismo africano, mesmo que timidamente, visto o grande número de Estados africanos não participantes do bloco regional. As decisões são tomadas de forma bipartida. Quanto a temas que envolvam o resultado de longo prazo, as decisões são votadas na Cimeira, que é uma reunião entre os Chefes de

²³ As informações podem ser encontradas em <https://www.sadc.int/>, endereço eletrônico oficial e; MAPUVA, Jephias; MUYENGWA-MAPUVA, Loveness. The SADC regional bloc: What challenges and prospects for regional integration?. **Law democr. Dev.**, Cape Town , v. 18, p. 22-36, 2014 . Disponível em: <http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-49072014000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Fev. 2021. <http://dx.doi.org/10.4314/idd.v18i1.2>.

Estados dos países membros. Relativo aos temas de médio e curto prazo, as decisões são tomadas pelo Conselho, formado pelos ministros de Estado.

A Cimeira da SADC é responsável pela direcção geral das políticas e pelo controlo das funções da comunidade, tornando-se, por fim, a instituição de políticas da SADC. É composta por todos os Chefes de Estado e de Governo da SADC e é gerida por um sistema de Troika que inclui o Presidente da Cimeira da SADC, o próximo Presidente (o Vice-Presidente na altura) e o Presidente imediatamente anterior.

O Sistema de Troika confere autoridade a este grupo para tomar decisões rápidas em nome da SADC que são normalmente tomadas em reuniões de políticas agendadas em intervalos regulares, bem como para proporcionar orientação de políticas às Instituições da SADC entre as Cimeiras regulares da SADC. Este sistema tem sido eficaz desde que foi estabelecido pela Cimeira, durante a sua sessão anual, realizada em Agosto de 1999, em Maputo, Moçambique. Outros Estados-Membros podem ser co-optados pela Troika, sempre que necessário. (COMUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL, 2017, p.13)

O Conselho de Ministros supervisiona o funcionamento e o desenvolvimento da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), e garante que as políticas sejam implementadas adequadamente. O Conselho é constituído por Ministros de cada Estado-Membro, geralmente pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Planificação Económica ou Finanças. Reúne-se duas vezes por ano, em Janeiro ou Fevereiro e imediatamente antes da Cimeira em Agosto ou Setembro. (COMUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL, 2017, p.14)

Ainda que haja essa bipartição de competência legislativa, a crítica feita alhures permanece na medida em que não há eleições diretas para as cadeiras da SADC.

Outro ato relevante é que, conforme dito no capítulo anterior, a economia e seus impactos na população podem ser um combustível para o déficite democrático em um bloco regional (Ex: período da Euroesclerose) ou uma argamassa para solidificar a integração (Ex: aumento do PIBs dos países no início da integração europeia – década de 1950), e em se tratando da SADC se tem pequenas economias altamente dependentes de exportação de produtos com baixo valor agregado.

Assim, a SADC, a princípio, traz segurança a seus membros ao aumentar as trocas comerciais intracontinentais, o que pode afastar as discussões de legitimidade democrática, sob o véu do desenvolvimento econômico (veja-se que a essência é a mesma da década de 1950 e 1960, com exceção de De Gaulle, na União Europeia que abafava o déficite democrático colhendo os louros da integração).

Mas o fato de não haver discussões amplas sobre o tema não implica em não existir déficite democrático, que no caso existe, inclusive pela falta de educação política na região.

Um número recorde de 45 milhões de pessoas em 16 países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) sofrerão uma situação de grave insegurança alimentar nos próximos seis meses, advertiram as agências de alimentação das Nações Unidas.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) pedem financiamento urgente para evitar uma grave crise de fome na região.

As agências também pedem que a comunidade internacional incremente os investimentos com medidas a longo prazo para combater os efeitos da crise climática e impulsionar a capacidade das comunidades e dos países em enfrentá-la. (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019, s.p.)

Pelo exposto é possível concluir que a SADC é um bloco regional relativamente recente e com pouca evolução integracionista, principalmente na última década, sem participação popular direta e com diversos fatores básicos ausentes, o que implica em um inerente déficit democrático, que pode eclodir a qualquer momento.

3.7 União das Nações Sul-Americanas e Foro para o Progresso e Integração da América do Sul

Em âmbito sul-americano há a UNASUL, União das Nações Sul-Americanas²⁴ que está praticamente extinta após a saída de alguns membros e o silêncio dos demais, e o recente criado PROSUL, Foro para o Progresso e Integração da América do Sul²⁵, e o MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. Aqueles serão detalhados visto a semelhança e a total insegurança integracional vivida pelo continente sul-americano após a ascensão dos governos de extrema direita, ou maré azul²⁶, e este terá capítulo próprio.

A UNASUL era uma organização intergovernamental extremamente integradora, afinal era composta pelos 12 Estados sul-americanos. Seu tratado constitutivo ocorreu em 2008, de forma que o bloco regional teve duração curta, já que foi praticamente extinta em

²⁴ As informações podem ser encontradas em <https://www.unasursg.org/>, endereço eletrônico oficial. Ressalta-se que pelo fato de que a iniciativa está praticamente extinta, espera-se que seu sítio virtual se torne inacessível.

²⁵ As informações podem ser encontradas em <http://www.prosul.com/>, endereço eletrônico oficial e; NEVES, Barbara. **Há uma luz no fim do túnel? Uma análise da situação atual do regionalismo sul-americano**. 2020. Observatório de Regionalismo. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/02/18/ha-uma-luz-no-fim-do-tunel-uma-analise-da-situacao-atual-do-regionalismo-sul-americano/>. Acesso em: 01 fev. 2021.

²⁶ Em alusão ao fenômeno da onda rosa (nome dado período em que foram eleitos diversos presidentes [chefes de Estado] pertencentes a partidos reformistas (esquerda) no lapso temporal do final da década de 1990 e meados da década 2010.

2019, com a saída formal de vários de seus membros, e com a criação do PROSUL, pelas governanças de direita em ascensão na América Latina.

A evolução da UNASUL se deu a passos vagarosos, até mesmo pelo fato de que a divergência quanto a escolha de Secretário-Geral do bloco regional fez com que seis Estados membros suspendessem sua participação, em 2018.

A UNASUL visava a criação de um mercado comum, bem como a criação de pontes nas áreas sociais, científicas e culturais. Houve avanços significativos nas áreas da defesa e saúde.

A experiência acumulada pelos esforços de aproximação regional, aprimorando o diálogo diplomático e as formas mais variadas de intercâmbio e colaboração nos campos político, econômico, social e cultural, permitiu avançar para a mais nova e ampla iniciativa político-estratégica de relacionamento sul-americano, com o lançamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), oficializado em 23 de maio de 2008, em Brasília(...) Neste contexto, a diplomacia regional tem o mandato de identificar as oportunidades e negociar os acordos nas áreas estruturantes que representem maior prioridade e sejam passíveis de intervenções positivas, incluindo as áreas de Defesa e de Saúde. (BUSS; FERREIRA, 2011, p. 2702)

(...) A Unasul firmou-se como um projeto de integração alternativo com compromissos renovados sobre os princípios da democracia, da inclusão social e dos direitos humanos.

A saúde, nesse contexto, tornou-se uma importante arena de integração e de promoção do direito à saúde baseado na universalidade, equidade e integralidade. A partir da criação do CSS, com seus grupos técnicos e suas redes estruturantes, a Unasul parte para implementar projetos de saúde, criando espaços habilitados para a troca de conhecimentos, e gerando estratégias regionais que têm apoiado a coordenação de posições comuns dos países em fóruns multilaterais, fortalecendo a atuação do bloco como um player global em saúde. (FARIA; GIOVANELLA; BERMUDEZ, 2015, p. 921)

Dentre os diversos organismos e ramificações da Unasul destaca-se a atuação do Conselho de Defesa Sul-Americano em virtude de sua fundamental importância para manutenção dos princípios acordados no Tratado Constitutivo da mesma e que passam a basilar as relações de cooperação e integração sul-americanas a partir de sua instituição (CELI, 2014). (MELO, 2015, p. 458)

Destaca-se que o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado logo após a oficialização da UNASUL, por iniciativa brasileira, teve um caminho tortuoso de desenvolvimento, inclusive pela ambivalência comportamental brasileira, que em determinados aspectos propôs-se a liderar, mas em outros acabava por ser uma figura secundária.

Uma crítica a ser feita é a atuação de Brasília que disponibilizava declarações no sentido de cimentar esse arranjo intergovernamental, mas omitia-se de engajar as forças brasileiras em diversos empreendimentos da iniciativa. Contudo devem ser reconhecidos os avanços obtidos por tal Conselho.

O Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS) foi criado quase simultaneamente ao CDS, com a finalidade de promover programas preventivos e de tratamento a doenças as nações participantes, tendo como filosofia a assistência mútua e o livre compartilhamento de informações. Inclusive o artigo terceiro do Tratado Constitutivo da UNASUL previa o acesso universal à saúde.

O CSS mostrou-se estruturado, uma vez que havia sido aprovada uma agenda de medidas integracionistas a serem seguidas.

Não obstante, os Conselhos mencionados têm hierarquia inferior ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, que é o órgão máximo deliberativo da UNASUL, conforme preceitua o artigo sexto de seu tratado constitutivo.

Dentre as atribuições do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo há a capacidade decidir os programas, projetos e prioridades no processo de integração, o que acaba consolida sua posição hierárquica frente ao CDS e CSS.

Feitas as considerações propedêuticas, é lógico que seja analisada a forma de aprovação das deliberações com o intuito de internalizar ao (a) leitor (a) a participação democrática nessa agremiação supraestatal.

O artigo 18 do tratado constitutivo estipula que a participação cidadã deverá permear todo o processo de integração, através de canais de informação e consulta em todas as instâncias da UNASUL.

Ainda, os Estados membros deveriam ter criado mecanismos e espaços para amplo debate dos mais variados temas, dando voz aos cidadãos para que as ânsias sociais fossem recebidas e consideradas. Contudo, em consonância com a maioria dos blocos regionais já vistos, as decisões são tomadas pelos conselhos, que são indicados e formados por membros do poder executivo, sem a participação direta dos cidadãos. A afirmação habermasiana de que a democracia deve ser revista, pois enfrenta novas situações, trazida no capítulo primeiro, é fortalecida pelo surgimento dos blocos regionais no século XX e XXI.

O tratado constitutivo, em seu artigo 17, define que deveria ser criado um Parlamento Sul-Americano em protocolo adicional, o qual traria todas as disposições relativas ao processo de eleição e votação. Ocorre que nunca houve acordo para a aprovação do referido protocolo.

A sede destinada ao Parlamento Sul-Americano, localizada na Bolívia, foi inaugurada em 2018, mas nunca foi utilizada para sua finalidade.

A inércia para criar um parlamento, sem sombra de dúvidas, contribuiu para a fraca participação democrática no bloco, já que, conforme dito alhures, a falta de um poder legislativo representativo, no caso um órgão legislativo, ou a usurpação de sua competência pelos demais poderes, no caso os Conselhos, faz com que haja déficit democrático. Quanto mais direta mais pura é a democracia, em nosso entendimento, de forma que se pactua com Rousseau e não com Locke.

É inegável que a América do Sul vive uma insegurança quanto as uniões internacionais, afinal em meados de 2019 diversos presidentes, inclusive Jair Bolsonaro, presidente em cargo brasileiro, oficializaram a saída de suas respectivas nações da UNASUL e assinaram a Declaração de Santiago, ou Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, criando o PROSUL.

O PROSUL, Foro para o Progresso e Integração da América do Sul, é definido como um fórum regional de diálogo, criado em 22 de março de 2019, pela iniciativa dos chefes do executivo do Chile (Sebastián Piñera) e da Colômbia (Iván Duque). Em declaração oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o PROSUL surge em substituição das competências dadas a UNASUL.

Realizou-se, em Santiago, em 22 de março de 2019, reunião de presidentes sul-americanos, ocasião em que se adotou a "Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul".

Nesta Declaração, oito países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru) indicaram sua vontade de construir e consolidar um espaço regional de coordenação e cooperação, estabelecendo as bases para o lançamento do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). A iniciativa substituirá, para esses países, o papel inicialmente conferido à UNASUL. Do texto, podem ser destacados os seguintes elementos:

(i) que este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões;

(ii) que este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais;

(iii) que os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos estados, em respeito ao direito internacional. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019, s.p.)

Até o presente momento, o PROSUL tem como membros Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Bolívia, Uruguai e Suriname demonstraram-se abertos ao diálogo, mas não ratificaram a Declaração de Santiago. A Venezuela, por sua vez, não participou de nenhuma negociação, sendo possível que seja pela grave crise²⁷ institucional e democrática que enfrenta, mas não se pode descartar interesses de outros países em sua abstinência.

Pela criação recente e a lenta evolução do PROSUL, considerando inclusive a crise mundial da COVID-19 (coronavírus), há uma ausência de estudos sobre essa agremiação intergovernamental e a falta de execução práticas de votações para que sejam verificados os aspectos democráticos e a proximidade desse órgão com a população.

Ousa-se declarar que a criação do PROSUL é muito mais manobra política do que a busca da integração e do bem-estar social das nações sul-americanas. O presidente em cargo brasileiro, Jair Bolsonaro, exarou declarações nesse sentido, conforme publicações em seu perfil na rede social Twitter. Segue reprodução *ipsis litteris*:

Ontem em Santiago lançamos as bases para um novo espaço de diálogo e integração da América do Sul: o PROSUL. Os principais pilares serão a democracia, a prosperidade e o respeito às soberanias, opostos ao avanço totalitário observado no continente nos últimos anos com a UNASUL.²⁸

Os únicos membros que seguem ativos na Unasul são Uruguai, Guiana, Bolívia, Suriname e Venezuela. A Unasul nasceu em 2008 como um projeto do então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, sendo apoiado por Lula.²⁹

Por se tratar de uma iniciativa recente e sem emplacar nenhum projeto significativo, a fim de que seja vista a sua forma de deliberação, o PROSUL continua como uma incógnita na integração sul-americana. Assim, após breve análise das discussões nas citadas organizações internacionais, pode-se seguir ao estudo da União Europeia, que propositalmente foi deixada por último, uma vez ser o bloco regional com maior nível de integração no globo.

²⁷ A Venezuela enfrenta a pior crise de sua história, por diversos fatores, dois quais pode-se destacar a dependência econômica das exportações de petróleo, inclusive sofrendo embargos dos EUA, que é seu principal comprador e a fragilidade do sistema político, já que há inúmeras denúncias de fraude. Apenas para ilustrar, a Venezuela teve 1,3 milhão % de inflação em 2018.

²⁸ Texto retirado da conta pessoal de Jair Bolsonaro na rede social Twitter, datado de 23 de março de 2019, disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1109408486578941952> . Acesso em : 24 de junho de 2020.

²⁹ Texto retirado da conta pessoal de Jair Bolsonaro na rede social Twitter, datado de 16 de abril de 2019, disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1118101987944534016> . Acesso em : 24 de junho de 2020.

3.8 União Europeia

Apesar de sofrer com um incisivo déficit democrático, a União Europeia³⁰ é, até o momento, a instituição supranacional com maior caráter democrático, afinal possui eleições diretas, em funcionamento, para constituição de seu Parlamento.

Relembre-se que a estrutura organizacional da União Europeia tem como principais atores o Parlamento Europeu representa os interesses dos cidadãos da União Europeia, o Conselho representa os Estados-membros e a Comissão resguarda os interesses do bloco como um todo. A crítica central ao sistema estrutural da União Europeia é que o Parlamento acaba, na prática, por depender do Conselho para aprovação das leis.

Importante destacar que há dois tipos de processos legislativos: a) o processo codecisório (legislativo ordinário), em que o Parlamento atua em pé de igualdade com o Conselho; e b) o processo legislativo especial, no qual o Parlamento tem função meramente consultiva, derrogando todas as decisões ao Conselho (por exemplo: políticas de imigração, energia, transportes etc).

Ora, apesar de haver um parlamento, que deveria ser a manifestação dos cidadãos, o Conselho, que é o representante dos Estados-membros, acaba por ser o órgão com maior competência legislativa da iniciativa integracional. O processo codecisório, assegurado pelo Tratado de Maastricht (1992), foi ampliado pelo Tratado de Amsterdã (1999) e definido como principal processo legislativo (apesar de não ter competência sobre matérias essenciais) pelo Tratado de Lisboa (2002).

De acordo com definição do próprio Parlamento Europeu, em seu sítio virtual:

O Parlamento Europeu pode aprovar ou rejeitar uma proposta legislativa, ou propor alterações à mesma. O Conselho não está juridicamente obrigado a ter em conta o parecer do Parlamento, mas em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não deve tomar uma decisão sem primeiro o obter.

No início, o Tratado de Roma de 1957 deu ao Parlamento um papel consultivo no processo legislativo: a Comissão propunha e o Conselho adotava a legislação.

O Ato Único Europeu (1986) e os Tratados de Maastricht, de Amesterdão, de Nice e de Lisboa, sucessivamente, alargaram as prerrogativas do Parlamento. Agora pode colegislar em pé de igualdade com o Conselho na grande maioria dos domínios (cf. processo legislativo ordinário), e a consulta tornou-se um

³⁰ As informações podem ser encontradas na obra “Direito e Déficit Democrático na União Europeia: a marcha histórica dos tratados e a origem dos problemas de legitimidade do bloco”, de Daniel Campos de Carvalho, Editora Prisma, 2017.

processo legislativo especial (ou, mesmo, um processo não legislativo), usado num número limitado de casos.

Este processo passou a aplicar-se a um número limitado de domínios legislativos, como as isenções no âmbito do mercado interno e o direito da concorrência. A consulta do Parlamento também é necessária, como processo não legislativo, quando esteja em causa a adoção de acordos internacionais no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, s.p.)

Essa falta de competência plena que faz com que o déficit democrático europeu esteja arraigado no comportamento político dos europeus. De acordo com o eurobarômetro³¹, mais de 49% dos euroeleitores se abstiveram das urnas em 2019, indicando a insatisfação com o governo europeu.

As causas de abstenção política em um bloco regional tão antigo e desenvolvido são variadas, das quais podem ser citadas a generalização das políticas públicas, uma vez que há a conjunção dos Estados em um organismo supranacional, a falta de competência legislativa plena do Parlamento Europeu, principalmente frente ao Conselho, e as crises econômicas que vem assolando o globo nas últimas décadas, as quais se destacam a crise imobiliária americana e a pandemia da COVID-19.

No parágrafo acima é citado a questão de crises econômicas, pois um Estado sem disponibilidade orçamentaria fica de mãos atadas frente as necessidades da população, bem como uma população sofrendo com altos índices de desempregos e pouco poder de compra se torna extremamente dependente do Estado, criando um círculo vicioso em que há um Estado assistencialista com indisponibilidade financeira.

3.9 Reflexões sobre decisões internacionais democráticas

No delinear desse capítulo é importante que não sejam apenas conferidas as estruturas democráticas de organizações internacionais, mas buscada uma alternativa possível e com maior envolvimento democrático da população. Prudente, ainda, que a análise a ser feita seja geral, e não especificamente da União Europeia ou de qualquer outro bloco regional, para que prognósticos gerais sejam feitos e aplicados ao caso concreto.

A primeira questão a ser levada em conta no tocante as diferenças culturais e econômicas dos Estados membros é encontrar uma forma de que cada nação tenha o voto com mesmo peso (o que é comum) e não seja influenciada por outro agente (o que é incomum), já que pressões

³¹ Órgão de pesquisa de campo, criado em 2007, pelo Parlamento Europeu para verificar o comportamento social através dos cidadãos.

econômicas ou até militares podem turbar a vontade de um Estado-membro, de forma que a livre manifestação, requisito intrínseco para a democracia, fica ausente.

Outro fator de suma importância é a estabilidade política dos Estados-membros, uma vez que quando o ambiente interno não se encontra bem estruturado não há como comprometer-se com obrigações supranacionais. Um exemplo prático é a crise democrática venezuelana que implicou na suspensão da Venezuela do MERCOSUL, uma vez que o Grupo de Lima (entidade criada apenas para discutir a questão, ou seja, uma instancia de exceção) declarou o rompimento da cláusula democrática do bloco.

Assim, o primeiro requisito para uma organização supranacional é a estabilidade política e econômica dos Estados-membros, a fim de garantir a livre manifestação de seus interesses.

Outra característica essencial é um sistema de compartilhamento de informações, para que seja criado uma rede multilateral de manifestação. As cúpulas da maioria dos blocos regionais são muito espaçadas entre si, normalmente ocorrem anualmente, e não fornecem tempo e espaço para discutir as diversas questões necessárias.

Também se entende necessário a cooperação mútua entre os membros, porque caso contrário não haverá o fomento a criação de um sentimento de supranacionalidade. Enquanto houver o predomínio de questões particulares ante as questões regionais, não há verdadeira integração.

Conforme amplamente criticado, as organizações supranacionais devem contar com órgão legislativo diretamente eleito, desde que haja verdadeira competência legiferante, dando a oportunidade de o cidadão exercer seu direito de escolha e conviver com suas consequências.

Ademais, o bloco regional deve ser independente e autônomo de seus países-membros, inclusive financeiramente, para que não haja supressão ou interferência em seu papel originário de preservar a integração regional, trazendo benefício para todos os membros e não funcionando como uma forma de dominação do Estado mais poderoso frente aos vulneráveis.

Por fim, é necessário que a participação democrática não se limite as eleições dos representantes nacionais, mas durante todas as atividades exercidas pelo bloco regional, para que haja uma efetiva “prestação de contas” frente à população. Ainda é necessário que as decisões substanciais sejam levadas a consulta popular, seja por referendo ou plebiscito, para que a vontade geral seja manifestada com os menores ruídos possíveis. É claro que decisões de cunho funcional não precisam ser levadas à *vox populi*, afinal seria inoperável e ineficiente agir de tal modo, imagine se a cada decisão implicasse em uma votação direta de cada cidadão incluso no bloco.

Uma sugestão seria agregar decisões substanciais bem como as eleições dos representantes nacionais com as eleições internas, no caso do Brasil, por exemplo, a UNASUL, o PROSUL ou o MERCOSUL teriam contato direto com o eleitor a cada dois anos, com um custo mínimo. Contudo tal medida deve ser analisada caso a caso em cada Estado, pois pode haver o prejuízo de que as eleições internacionais sejam eclipsadas pelas eleições nacionais, renegando a importância ímpar desse momento.

A partir desse marco, o (a) leitor (a) deve ter em sua compreensão de que não é possível haver uma organização supranacional democrática sem a participação direta dos cidadãos, caso contrário a organização pode até subsistir, mas não será democrática. Alguns poderão valer do manto da representatividade, ou de democracia indireta, uma vez que os (as) eleitos (as) seriam a manifestação da vontade da maioria, empossados através de eleições, o que seria democracia.

Contudo, mesmo em âmbito interno, qualquer sistema que, após as eleições, não ouça mais seus cidadãos é um fomentador do déficit democrático. E assim é nas organizações internacionais, que em muitas vezes o governo sequer consulta a opinião popular sobre assumir tal compromisso, como ocorreu com a saída do Brasil da UNASUL e a criação do PROSUL. A sociedade apenas foi comunicada, e não consultada.

Dessa forma, em um bloco regional, no qual as atividades estão ainda distantes do cidadão, é fundamental que a participação ativa crie o sentimento de pertencimento, bem como a consolidação de um pilar com base na legitimidade. Veja-se que essa pesquisa, bem como diversos trabalhos que discutem democracia, legitimidade e os conceitos análogos, sempre trazem palavras como déficit democrático, ausência, perda de participação política, mas muitas vezes não objetiva esses dados, deixando que o íntimo do (a) leitor (a) forneça a intensidade da abstenção democrática, por exemplo.

3.10 Mensuração da democracia em países componentes de organizações internacionais

Assim é necessário que as atividades democráticas sejam traduzidas em dados objetivos, para que comparações sejam feitas, sempre buscando reduzir a parcela subjetiva ao máximo. Para tanto, o índice *Polity V*³² fornece uma comparação objetiva de diversos países citados nessa obra.

³² Estudo integrante do The Polity Project, com o objetivo de codificar características autoritárias em diversas nações do globo.

Cada Estado en el mundo tiene un régimen político diferente. Gracias a los esfuerzos realizados por los politólogos, es posible identificar y medir, en una única escala, el nivel de calidad democrática en cada uno de ellos. El índice Polity IV³³, uno de los índices democráticos más utilizados, entre los que se han producido hasta el momento, ofrece una métrica en la que a los distintos países se les atribuye una puntuación de entre (-10), falta total de democracia, y (+10) total cumplimiento de la democracia. Esto nos permite ver cómo la democracia ha evolucionado a través del tiempo y del espacio. (ARCHIBUGI & CELLINI, 2017, p.88)

Com os dados codificados pelo índice citado é possível confeccionar a seguinte tabela, na qual: 0 “no fragility,” 1 “low fragility,” 2 “medium fragility,” and 3 “high fragility” with the exception of the Economic Effectiveness indicator, which is rated on a five-point fragility scale (including 4 “extreme fragility”).³⁴

TABELA: LEGITIMAÇÃO DA DEMOCRACIA

País	Bloco regional	Legitimacy Score ³⁵
Chile	APEC	2
Canadá	APEC	0
Estado Unidos	APEC	1
Tailândia	APEC	2
Vietnã	APEC	2
Laos	ASEAN	6
Filipinas	ASEAN	4
Malásia	ASEAN	4
Camboja	ASEAN	5
Singapura	ASEAN	2
Canadá	NAFTA	0
Estados Unidos	NAFTA	1
México	NAFTA	3
Trindade e Tobago	CARICOM	4
Guyana	CARICOM	6
Suriname	CARICOM	5
Jamaica	CARICOM	2
Haiti	CARICOM	6
Bolívia	Comunidade Andina	6
Colômbia	Comunidade Andina	7
Equador	Comunidade Andina	5

³³ Apesar da citação trazer o índice *Polity IV*, utilizamos índice *Polity V*, por ser o mais recente disponível.

³⁴ Escala Original utilizada no *Polity V*. Tradução do autor: “Sem fragilidade”, 1 “fragilidade baixa”, 2 “fragilidade média” e 3 “fragilidade alta” com exceção do indicador de eficácia econômica, que é classificado em uma escala de fragilidade de cinco pontos (incluindo 4 “fragilidade extrema”)

Peru	Comunidade Andina	5
África do Sul	SADC	5
Angola	SADC	9
Moçambique	SADC	6
Namíbia	SADC	3
Zâmbia	SADC	7
França	União Europeia	0
Alemanha	União Europeia	0
Grécia	União Europeia	2
Espanha	União Europeia	0
Portugal	União Europeia	0

Tabela feita pelo Autor com dados do *Polity V*. 2020.

Explica-se que a tabela foi feita por amostragem, na qual buscou-se verificar cinco países por bloco, quando possível, através de escolha aleatória. Explicita-se que se trata de análises dos Estados e não dos blocos regionais, mas agrupando o resultado dos países pode se ter uma estimativa referente a organização internacional.

Veja-se que mesmo com um déficit democrático a União Europeia tem a menor média de fragilidade na legitimidade e a Comunidade Andina, que tem a presença de um parlamento (PARLANDINO), que é um dos cernes democráticos internacionais, tem a maior média de fragilidade. Contudo é importante ressaltar que o índice leva em consideração questões econômicas e sociais, e não apenas a participação democrática.

Seguindo as métricas da tabela acima, a América do Sul representa um alto índice de fragilidade:

TABELA: LEGITIMAÇÃO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL

País		Legitimacy Score
Brasil	América do Sul	4
Argentina	América do Sul	1
Uruguai	América do Sul	2
Paraguai	América do Sul	5
Venezuela	América do Sul	7

Tabela feita pelo Autor com dados do *Polity V*. 2020.

Outra referência utilizada para verificar o nível democrático é o *Quality of Government Institute – QOG*³⁶ – que reúne diversas bases de dados como o *BTI Project*³⁷, que traz indicadores de participação política e consolidação democrática.

A tabela abaixo traz a consolidação dos dados específicos da América Latina e Caribe, tratada como região dois pelo *BTI Project*:

TABELA: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM ESTADOS

País	Status	Participação política (0 - mais baixa; 10 - mais alta)	Desempenho das instituições democráticas (0 - mais baixo; 10 - mais alto)
Argentina	Democracia em consolidação	9,0	8
Bolívia	Democracia defeituosa	8,0	6
Brasil	Democracia defeituosa	8,3	7
Chile	Democracia em consolidação	10,0	10
Colômbia	Democracia defeituosa	7,0	7
Costa Rica	Democracia em consolidação	10,0	8
Cuba	Autocracia linha-dura	1,8	1
Rep. Dominicana	Democracia defeituosa	7,8	7
Equador	Democracia defeituosa	8,5	7
El Salvador	Democracia defeituosa	8,5	7
Guatemala	Autocracia moderada	4,8	3
Haiti	Autocracia moderada	6,0	3
Honduras	Autocracia moderada	4,5	3
Jamaica	Democracia em consolidação	9,5	8
México	Democracia defeituosa	6,3	6
Nicarágua	Autocracia moderada	3,5	2
Panamá	Democracia defeituosa	7,8	7
Paraguai	Democracia defeituosa	7,5	6
Peru	Democracia defeituosa	8,0	6
Trindade e Tobago	Democracia em consolidação	9,3	9
Uruguai	Democracia em consolidação	10,0	10
Venezuela	Autocracia	2,5	2

Tabela feita pelo Autor com dados do BTI Project. 2020.

³⁶ Acesso em: <https://www.gu.se/en/quality-government> . Tradução do Autor: Qualidade do instituto do governo.

³⁷ BTI TRANSFORMATION INDEX. Bertlsmann Stiftung. Political Transformation: the state of political transformation in the bti consists of five criteria, which in turn are derived from expert assessments in 18 indicators. our concept of democracy goes beyond free elections and political participation. it includes the functioning of the rule of law and stateness as well as the acceptance, representation and political culture of the democratic system. The state of political transformation in the BTI consists of five criteria, which in turn are derived from expert assessments in 18 indicators. Our concept of democracy goes beyond free elections and political participation. It includes the functioning of the rule of law and stateness as well as the acceptance, representation and political culture of the democratic system. 2020. Disponível em: <https://www.bti-project.org/en/index/political-transformation.html>. Acesso em: 09 nov. 2020.

É indiscutível que a democracia na América Latina e Caribe sofre um inerente déficit democrático e ostenta uma frágil democracia, já que dos 22 países tabelados, seis países têm instituições democráticas abaixo de 60% do ranking, e apenas seis – Argentina, Chile, Costa Rica, Jamaica, Trindade e Tobago e Uruguai - apresentam democracia em consolidação.

O surgimento de blocos regionais tem como finalidade precípua vantagens mútuas para seus membros, majoritariamente econômicas, mas também militares, tecnológicas e sociais.

Surgem, assim, os novos blocos regionais de Estados, até como mecanismo de defesa contra os efeitos perversos da globalização da economia, destacando-se, dentre outros, a União Européia (UE), o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Associação das Nações do Sudoeste Asiático (Asean), todos eles tendo como base um sofisticado conjunto de regras, consubstanciadas em tratados multilaterais. Embora limitados ~ salvo no caso da UE ~ a objetivos essencialmente comerciais, tais acordos contêm disposições que permitem um aprofundamento das relações institucionais entre os Estados-associados, especialmente no que concerne ao MERCOSUL. (LEWANDOWSKI, 1997, p. 232)

De acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Lewandowski, a tendência de formação dos blocos regionais estaria diretamente ligada a questão da globalização, ou seja, irrefreável, a menos que houvesse um colapso do sistema capitalista.

O economista do FMI, Clinton Shiells, também acredita que a formação de blocos regionais é um caminho sem volta.

Desde o início dos anos 90, países de todas as partes do mundo - principalmente da Europa e do hemisfério ocidental - vêm formando blocos regionais de comércio (BRC) e fortalecendo os já existentes. em ritmo acelerado (ver box)³⁸. A crescente ênfase nesses blocos deveu-se em parte à frustração com a morosidade das negociações da Rodada do Uruguai. Mas há também outras razões para crer que essa tendência à regionalização deverá prosseguir. (SHIELLS, 1995, p. 28)

A referência sobre a Rodada do Uruguai (1986-1994) deve-se ao fato de a discussão culminou na criação da OMC (Organização Mundial do Comércio), além de que considerar o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) em suas decisões.

O internacionalista Samir Keedi atribui a integração de blocos regionais a questão econômica:

³⁸ O artigo traz uma ilustração em que máquinas pesadas estão movendo caixa com a inscrição “NAFTA”, no sentido de organizá-las.

Há algumas décadas, por volta de meados do século XX, o mundo começou a unir-se em blocos comerciais, os mais diversos possíveis, cujos objetivos e configurações também têm vários formatos. A intenção desses acordos é a união de esforços em prol do comércio e da economia mundial, de modo que eles sejam cada vez mais intensos e os países envolvidos no processo possam evoluir e ter ganhos. Essas uniões podem dar-se em acordos bilaterais ou multilaterais pelos países e ocorrer entre blocos de países. (KEEDI, 2012, p. 64)

Por tais razões, entende-se que a integração em blocos regionais, até mesmo como uma contraface ao processo de globalização, é inevitável e a tendência é que os blocos regionais sejam cada vez mais integrados.

IV MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL

Os blocos regionais, em regra, apresentam um caráter de liberdade econômica no seu interior e determinado protecionismo frente aos países externos, e assim é o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Fundado por Argentina, Uruguai, Brasil e Paraguai, o MERCOSUL ganha forma em 1991, através do Tratado de Assunção, levando o nome da cidade paraguaia que sediou a assinatura.

4.1 Breve releitura histórica

O MERCOSUL surge das discussões de integração dos mercados sul-americanos, as quais podem ressaltar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), na década de 60 (sessenta), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), na década de 80 (oitenta), e a Declaração do Iguazu, em 1985, assinada por Brasil e Argentina.

Em 1994, surgiu o Protocolo de Ouro Preto, tendo importância igual ou até maior que o Tratado de Assunção, uma vez que foi responsável por instituir a estrutura básica do MERCOSUL, bem como atribuir personalidade jurídica ao bloco. Ora, é a partir dessa data que o MERCOSUL realmente fica instituído.

É quase impossível que haja uma organização que abranja apenas uma área, até mesmo pela interdependência, mas o MERCOSUL surge com um objetivo precipuamente de desenvolvimento econômico, ao contrário da UNASUL e do recente PROSUL, que destacam o setor social, dentre outros. A princípio, foi criada uma zona de livre comércio entre os países-membros, que se comprometeram a criar um ambiente sem tributação ou restrição de importações entre si.

Logo em 1995, o MERCOSUL se tornou uma união aduaneira, ou seja, foi instituída uma tarifa externa comum (TEC), criando igualdade para os países membros frente aos países externos, em termos de impostos de importações.

A tarifa externa comum (TEC) aprovada para o MERCOSUL apresentava uma média de 12%, uma amplitude de zero a 20% e alíquotas crescentes em dois pontos de percentagem, de acordo com o grau de elaboração ao longo da cadeia produtiva. Assim, as alíquotas dos insumos variavam entre 0% e 12%, as de bens de capital de 12% a 16% e as de bens de consumo de 18% a 20%. A princípio, duas críticas poderiam ser feitas a essa estrutura tarifária: a primeira, ao número excessivo de alíquotas, em detrimento de uma simplicidade maior na administração aduaneira, e a segunda, à falta de uniformidade da proteção efetiva, pois privilegiou-se a escalada na tarifa

nominal, com o objetivo de assegurar uma proteção efetiva crescente em cada etapa da estrutura produtiva. Entretanto, um número grande de alíquotas permitiu acomodar mais facilmente os interesses dos quatro países, enquanto a escalada da tarifa nominal reproduziu o dogma predominante de que as proteções efetivas de bens finais devem ser superiores às de bens intermediários e às de bens de capital (Kume, 1996). Embora não tenha respaldo teórico (Corden, 1971 e Johnson, 1964), este tipo de estrutura tarifária é o predominante na maioria dos países. (KUME & PIANI, 2005, p. 376)

Logo em 1996, Bolívia e Chile se uniram ao bloco no status de associados, dando maior visibilidade à iniciativa. Em 2002, foi assinado o Protocolo de Olivos, entrando em vigor em 2004. Tal protocolo foi responsável por criar o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do MERCOSUL. Apesar de não ser amplamente conhecido pelos cidadãos do bloco, o Tribunal do MERCOSUL é de importância estrutural, já que fornece uma ferramenta institucionalizada de resolução de conflitos.

O TPR (Tribunal Permanente de Revisão) tem sede na cidade de Assunção, no Paraguai, servindo para combater a insegurança jurídica que permeava o MERCOSUL. A natureza desse Tribunal é de revisão, ou seja, tem competência para modificar decisões e laudos arbitrais feitos em primeira instância.

Cada um dos quatro³⁹ países-membros devem indicar um árbitro e respectivo suplente, com mandato de dois anos, podendo ser renovado por duas vezes. Ainda, deverão em consonância⁴⁰, indicar um quinto árbitro, para que a corte tenha um número ímpar de membros, evitando-se assim um empate nas votações. Tais disposições estão expressas no artigo 18 do Tratado de Olivos.

Em 2012, a Venezuela torna-se membro efetivo do MERCOSUL. A aprovação de sua entrada foi oficializada em Brasília, com a reunião dos representantes dos demais membros, com exceção do Paraguai, que à época estava suspenso⁴¹ do bloco em função do golpe de Estado sofrido por Fernando Lugo. A Venezuela era um país associado ao MERCOSUL desde 2006.

O questionado golpe de Estado sofrido pelo ex-bispo Fernando Lugo ocorreu após a instauração de um júcio⁴² político conduzido pelo parlamento paraguaio, de maioria opositora,

³⁹ O Protocolo de Olivos foi redigido antes da entrada da Venezuela e ainda não foi alterado, contudo visto a suspensão venezuelana a questão não é tida como primordial.

⁴⁰ Em caso de divergência, o escolhido se dará por sorteio entre os indicados.

⁴¹ Suspensão mantida até o primeiro semestre de 2013.

⁴² Significado de corte, julgamento.

que em menos de 24 horas depôs o então presidente. Um fato, no mínimo, suspeito é que o parlamento já tinha tentado por 23 vezes impor um julgamento político a Lugo.

Após o conflito entre alguns defensores da reforma agrária e um grande produtor rural, que resultou em mais em 17 mortes, houve a fagulha inicial do golpe. Pouco tempo depois, uma ordem de inspeção do poder judiciário, determinava a expulsão de 67 manifestantes, das terras ocupadas no conflito inicial, contudo o resultado foi a contagem de mais corpos, inclusive da força policial. Assim, o parlamento deu início ao golpe de Estado⁴³ alegando que Lugo teria sido o responsável pela morte dos policiais e pelo aumento da violência no país. Ora, foi evidente a configuração de um golpe visto que a decisão de expulsão dos manifestantes veio do poder judiciário e não do executivo, e não houve a instauração de um procedimento de impeachment com possibilidade de ampla defesa e contraditório.

Já em agosto de 2017, a Venezuela é suspensa do MERCOSUL, uma vez que descumpriu a cláusula democrática do bloco (mesmo fundamento da suspensão paraguaia). Os demais Estados-membros emitiram a “Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela”.

Para respondê-la, estuda-se o único caso, até o momento, em que se mobilizou formalmente a Cláusula Democrática do MERCOSUL, composto por dois eventos: (1) a adesão da Venezuela ao MERCOSUL como membro permanente e (2) a suspensão do Paraguai do Bloco após o impeachment do ex-presidente Fernando Lugo, em 2012. Destaca-se que a entrada da Venezuela no MERCOSUL só foi efetivada após a suspensão do Paraguai, único ponto de veto (Tsebelis 1997) no nível regional. Os eventos que compõem o caso sob investigação ocorreram em dois níveis de análise: doméstico e regional. A hipótese, submetida a teste empírico, afirma que a Cláusula Democrática foi mobilizada estrategicamente pelos membros do bloco: interesses políticos e econômicos dos diferentes atores, sob

⁴³ De acordo com Omar Díaz e Víctor Tovar: “*Concretamente el Golpe de Estado Constitucional fue experimentado en Paraguay cuando en el mencionado mes de junio de 2012 en nombre presuntamente de la democracia pero en clara y flagrante negación de los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos de uno de sus habitantes que ostentaba un fuero de mayor protección y garantía cual era el de presidente, en menos de 48 horas diputados y senadores abrieron y cerraron un juicio político en el que el Fernando Lugo, el acusado, no tuvo tiempo ni para defenderse, trayendo como resultado la remoción de su mandato por medio de la acción positiva del poder constituido en un aparente y todavía debatible manto de legalidad y constitucionalidad. De ahí que Moldiz (2012) haya dilucidado que la remoción del poder de Lugo fuera calificada internamente como “Golpe Parlamentario Express”*”

HUERTAS DIAZ, Omar; ACERES TOVAR, Víctor Manuel. Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: una amenaza emergente para el principio democrático. **Justicia Juris**, Barranquilla, v. 10, n. 2, p. 32-42, July 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-85712014000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 Nov. 2020. <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v10i2.325>

determinadas condições do contexto institucional e político, traduziram-se estrategicamente em preferências por diferentes definições de democracia. (MONTE & ANASTASIA, 2017, p. 12)

Dessa forma, levanta-se a questão: a cláusula democrática é uma garantidora ou uma ferramenta de estratégia de dominação? Efetivamente, com apenas 2 (duas) utilizações dessa prerrogativa pelo MERCOSUL, a cláusula democrática do bloco se demonstrou uma garantidora do regime democrático, afinal quando o Paraguai foi suspenso estava sofrendo um golpe de Estado, situação até menos caótica da vivida atualmente pela Venezuela.

Apenas para contextualizar, a Venezuela enfrenta a pior crise interna de sua história. Brevemente, pode-se ressaltar que os mandatos de Hugo Chávez já vinham sendo questionados sob alegação de fraudes eleitorais nas urnas, e seu sucessor, Nicolás Maduro assumiu sob as mesmas suspeitas, vide as declarações públicas de fraude feitas por Henrique Capriles, candidato derrotado por Maduro.

Ademais, a crise do petróleo, com queda de aproximadamente 40% do valor do barril, nocauteou a economia venezuelana, afinal a principal fonte de exportação é o combustível fóssil. A crise está tão profunda que Juan Guaidó, membro da Assembleia Nacional, se autoproclamou presidente, apoiado por grande parte da população. A inflação chegou à casa dos 2.000.000%, de forma que mais da metade da população está vivendo em estado de pobreza. Países vizinhos foram obrigados a fechar as fronteiras visto o êxodo massivo da população.

Atualmente, o MERCOSUL tem como Estados-membros Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (suspensa), e como Estados associados Bolívia (em processo de adesão), Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. Os Estados associados participam do MERCOSUL com acordos de livre comércio, e estão autorizados a frequentar os encontros do MERCOSUL que tratem de assuntos de interesse comum. Importante ressaltar que para alçar o status de associado, o Estado deve aderir ao Protocolo de Ushuaia (Compromisso Democrático), já os demais protocolos são de aderência facultativa, o que nos leva a concluir que o MERCOSUL preza pela democracia como pilar estrutural.

4.2 Parlamento do MERCOSUL

Dito isso, é de possível que seja analisado o Parlamento do MERCOSUL. O PARLASUL é a instância legislativa do MERCOSUL, e teoricamente deve representar os

interesses da população e dos Estados-membros. Tal casa legislativa foi criada em dezembro de 2006, e tem sua sede física na cidade de Montevideú, no Uruguai.

A distribuição das cadeiras é feita de forma a considerar a população dos Estados-membros, mesmo que não seja de forma proporcional. O Brasil é a nação com maior representatividade, sendo 37 representantes, como mandato de dois anos, em um total de 110 parlamentares⁴⁴.

Os Estados-membros já assumiram o compromisso de que as eleições dos representantes legislativos devem ser feitas de forma simultânea em todos os membros, respeitando o voto direito, universal e secreto, sendo similar as bases democráticas previstas na Carta Magna brasileira.

Ocorre que, até o momento, apenas Argentina e Paraguai praticaram o sufrágio direto de seus representantes. Em abril de 2019, foi assinado um Protocolo Adicional ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL⁴⁵, que informou que o Parlamento do MERCOSUL instituirá o “*Dia del MERCOSUR Ciudadano*” para realizar eleições diretas e simultâneas, ou seja, a participação cidadã direta foi postergada, o que é um atraso ao desenvolvimento democrático do bloco, e uma causa de déficit democrático instituído.

Contudo, apesar da demora em promover eleições diretas, o Parlamento do MERCOSUL se mostra desenvolvido frente aos demais, por ter essa previsão e não se consolidar como um parlamento, ou órgão equivalente, composto por nomeações do executivo. Apenas o Parlamento Europeu e o PARLANDINO, cada um com suas peculiaridades, também estão nessa linha democrática.

Conforme dito alhures, não basta que haja um parlamento diretamente eleito, respeitado as essências democráticas, mas com real competência de impor suas decisões, inclusive a falta de competência plena é um dos maiores causadores de déficit democrático na União Europeia, já que não basta eleger, mas que o eleito tenha formas de trabalhar para a população.

Assim, o Protocolo de Ouro Preto deve ser trazido à baila. Tal documento foi responsável para instituir os órgãos do MERCOSUL, que são o Conselho do Mercado Comum,

⁴⁴ A busca de Parlamentares pode ser feita no sítio virtual: https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/mapa_interactivo/mapa.jsp?site=1&channel=parlasur&cont-entid=13138

⁴⁵ Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/> . Acesso em: 11 de julho de 2020.

o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do MERCOSUL, o Foro Consultivo Econômico-Social, a Secretaria Administrativa e famigerado Parlamento do MERCOSUL⁴⁶.

Em função dessa estrutura, o Conselho figura com o principal órgão, em termos de normas e titularidade jurídica. O Grupo do Mercado Comum tem lugar na criação do direito integracionista, contudo sempre deve submeter suas produções ao Conselho. A Comissão de Comércio é o órgão normativo com competência específica para assuntos relacionados a área comercial. O Foro Consultivo serve para dar voz aos representantes dos respectivos setores dos países-membros e a Secretaria fornece suporte as demais divisões do bloco. Já o PARLASUL tem duas funções principais, harmonizar as legislações dos países-membros através de sua atuação e formar normas específicas para o MERCOSUL.

Estão presentes ainda no referido protocolo as funções do PARLASUL, quais sejam:

propor projetos de normas ao CMC, elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, para o fim de harmonizar as legislações internas dos Estados Membros.

A relevância das atividades realizadas pelo Parlamento é percebida por sua relação direta junto aos princípios básicos do Estado Democrático de Direito, no qual a legitimidade do poder estatal emana do povo, pelo exercício da democracia, tanto interna quanto a nível internacional. Desse modo aquele é o órgão destinado à representatividade da vontade consciente dos cidadãos (MAGALHÃES, 1992) no processo de integração latino-americana.

A criação de um Parlamento regional no âmbito do MERCOSUL representou um avanço no processo democrático do bloco, visto que não somente os Estados Membros serão os atores principais das relações que se desenvolvem na região, bem como os cidadãos poderão participar, através da sua representação parlamentar, no processo de integração da região. (WANDERLEY JÚNIOR; ANDRADE, 2011, p. 14)

O Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL, logo em seu primeiro artigo já traz disposições estruturais. Além do voto direito e universal, o Parlamento será representado por órgão unicameral. O artigo quarto do referido protocolo é responsável por atribuir as competências do PARLASUL.

Artigo 4

Competências

O Parlamento terá as seguintes competências:

1. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do MERCOSUL.
2. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes, de acordo com as normas do MERCOSUL, e em particular com o Protocolo de

⁴⁶ Ainda se tem Tribunais *Ad Hoc* e o Tribunal Permanente de Revisão.

Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e República do Chile.

3. Elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL.

4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias.

5. Convidar, por intermédio da Presidência Pro Tempore do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração.

6. Receber, ao final de cada semestre a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período.

7. Receber, ao início de cada semestre, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre.

8. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico -Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL.

9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos.

10. Receber, examinar e si for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados Partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL.

11. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL.

12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da

consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco

(45) dias, contados a partir da sua aprovação.

Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excedera cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional.

Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.

13. Propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento.

14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à **harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes**, os quais serão comunicados aos Parlamntos nacionais com vistas a sua eventual consideração.

15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamntos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa.

16. Manter relações institucionais com os Parlamntos de terceiros Estados e outras instituições legislativas.

17. Celebrar, no âmbito de suas atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional ou internacional.

18. Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL.

19. Receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior.

20. Elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum no primeiro semestre do ano, posterior ao exercício.

21. Aprovar e modificar seu Regimento interno.

22. Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências. (MERCOSUL, 2005, p. 4-6) – *grifo nosso*.

Ora, o PARLASUL, apesar de ser o equivalente a um órgão legislativo não tem competência para criar normas sem o aval do CMC, ou seja, o órgão legislativo de fato, assim como na União Europeia, é o Conselho.

Veja-se que a competência plena em termos normativos seria apenas quanto as modificações do próprio Regimento Interno, o que levanta a seguinte questão: uma vez que o Conselho, sendo o órgão normativo de fato, não interfere nos limites do Regimento Interno do PARLASUL, poderia esse órgão modificar sua capacidade legiferante, em outras palavras, se emancipar da tutela do Conselho? Há uma ausência normativa para essa questão, porém tudo indica que a resposta seja negativa.

4.3 Déficit Democrático no PARLASUL

O PARLASUL incorre no mesmo erro do Parlamento Europeu: falta de capacidade legiferante plena. Nesse ponto, o PARLASUL é ainda mais tolhido que o paradigma europeu, uma vez que os eurodeputados podem editar normas de certos assuntos enquanto o PARLASUL deve submeter todas as suas decisões ao Conselho.

Tal atribuição não impede a integração, mas não fomenta a cidadania mercosulina, pelo contrário, é uma causa de déficit democrático, assim como no bloco europeu. Dessa forma, a maior contribuição democrática do PARLASUL, no atual momento, é a harmonização das normas dos países-membros, de forma que com um sistema normativo semelhante a integração é mais suave, sem necessitar de ruptura de blocos normativos inteiros, mas ainda sim trata-se de uma contribuição “modesta” frente ao possível desenvolvimento de uma consciência cidadão supranacional.

A insistência por uma eleição direta para um órgão legislativo é justamente para que o cidadão sul-americano desenvolva a lógica de que a sua participação é determinante nas tomadas de decisões. Trata-se de uma característica difícil, visto que a política interna, muitas vezes, já é desgastada refletindo diretamente no ânimo supranacional.

Apesar dos blocos regionais, em geral, terem se desenvolvido muito mais nos campos econômicos, o campo político é de extrema importância afinal reflete diretamente na legitimidade do bloco (aceitação dos cidadãos), e assim como na política interna do governo, sem o apoio cidadão não há regime ou sistema que se sustente por muito tempo.

É possível que o déficit democrático nasça logo na entrada de um país em um bloco regional quando não há consulta prévia de sua população sobre o compromisso internacional. De fato, a estrutura de legitimidade é ainda mais importante no MERCOSUL visto a instabilidade política histórica dos países-membros.

Veja-se que Paraguai e Venezuela já foram suspensos por terem descumprido a cláusula democrática do bloco, o Brasil recentemente passou pelo seu segundo impeachment presidencial, acusado de ser um golpe de Estado transfigurado, o Uruguai sofreu críticas de parte da população por ter se tornado o primeiro país do mundo a legalizar o cultivo e venda da maconha em âmbito nacional, e a Argentina ainda sofre com a instabilidade econômica e política do governo Macri.

Tais exemplos não são taxativos, muito pelo contrário, são apenas breves enumerações das instabilidades que ensejam uma maior aderência política da população. Um exemplo, financeiro e não político, mas que é análogo, foram as exigências europeias para que os países aderissem ao euro, uma vez que a derrocada de um poderia afetar os demais.

Ora, é indubitável que um Estado deve ter estabilidade, em todas as esferas, para poder participar de uma iniciativa supranacional, ou mesmo intergovernamental, de forma efetiva, afinal em um Estado como a Venezuela, por exemplo, que vive sua pior crise político-financeira da história, na qual a legislação deu lugar a força bruta, poderia haver o cumprimento das obrigações assumidas?

Ademais, certos requisitos devem ser impostos como forma de ingresso para qualquer bloco regional, para que os Estados membros mais desenvolvidos não tenham que “carregar” os menos desenvolvidos e em contrapartida os Estados menos desenvolvidos não sejam subjugados ou manipulados pelos mais desenvolvidos.

É óbvio que a afirmação acima deve ser feita com as devidas ressalvas, visto que se as imposições devem ser uma forma de nivelar os membros, desde que acessíveis aos Estados mais frágeis, sob pena de marginalizar e prejudicar o desenvolvimento dos que mais necessitam. Se em um bloco regional os países mais desenvolvidos tiverem que auxiliar de forma significativa os países menos desenvolvidos, podendo inclusive atrapalhar suas políticas públicas internas, haverá um inevitável déficit democrático por parte da população que verá seu governo “desperdiçando” recursos. Na outra ponta, a população de um Estado menos desenvolvido ao verificar que sua nação está sendo manipulada ou subjugada por um Estado mais favorecido, se insurgirá ao perceber que assim sua situação tende a agravar ao invés de prosperar, o que leva ao descontentamento e distanciamento político, ou até mesmo uma tentativa de tomada de poder, ou seja, perda da legitimidade que pode ser refletida em déficit democrático.

O artigo sexto do referido protocolo trata especificamente da questão do voto: direto, universal e secreto. É de importante ressaltar que o MERCOSUL transfere para os Estados membros a definição do mecanismo de eleição, como também as normas a serem seguidas, assegurando as particularidades regionais.

Nesse ponto, o MERCOSUL estabeleceu apenas as diretrizes principais, sendo que se houvesse uma normatização pormenorizada de como garantir a representatividade regional, bem como linhas gerais de como seriam as eleições internas, a integração seria acelerada e uniformizada.

Outra questão democrática é a participação de cada *player* dentro do bloco. Apesar de haver disparidades entre número de membros legislativos eleitos para o PARLASUL por país, todos os membros têm direito a voto com o mesmo peso e direito a voz em qualquer reunião, de quaisquer órgãos. No tocante aos membros associados, a disposição do MERCOSUL parece

acertada. Os associados podem ser convidados a ter participação, nas sessões públicas, com direito a manifestação, mas sem direito a voto.

Mostra-se acertada, pois como Estados associados não é lógico que tenham o mesmo poder decisório dos Estados membros, mas têm a oportunidade de expressar seus argumentos e motivações. Em apoio ao caráter democrático, o artigo nono do Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL garante a independência do Parlamento frente aos demais órgãos, o que é pressuposto de uma conduta democrática, sem as amarras de interferência dos demais órgãos, como o Conselho, por exemplo. Contudo, na prática, essa independência não é plenamente exercida, afinal falta capacidade legislativa plena do PARLASUL.

Quanto ao quórum de votação, o PARLASUL determina que as decisões se darão por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada. Assim, para maioria simples será necessário o voto de mais da metade dos parlamentares presentes, e para maioria absoluta mais da metade dos membros totais do parlamento. Já maioria especial exige o voto de dois terços do total dos parlamentares desde que haja voto de parlamentares de todos os Estados Partes. Por sua vez, maioria qualificada é representada pelo voto da maioria absoluta da bancada parlamentar de cada Estado Parte, ou seja, 50% + 1 voto dos parlamentares de cada país-membro. A título ilustrativo, de acordo com o atual Regimento Interno do PARLASUL, exige-se: a) maioria simples: relatórios, declarações e recomendações (art. 136, b); b) maioria absoluta: reconsideração de interpretação do Regimento (art. 139, i); c) maioria especial: requerimentos de preferência (art. 143, 1); e d) maioria qualificada: modificação do próprio regimento (art. 4°).

Veja-se que as “maiorias” respeitam um grau de hierarquia: quanto mais importante o assunto, mais rígida é a forma de aprovação, pelo menos essa foi a intenção do PARLASUL. Explica-se: na maioria simples basta 50% + um dos parlamentares presentes (\leq cinquenta e cinco votos), ou seja, se houver uma ausência já é uma maioria mais fácil de se alcançar do que a absoluta que se exige 50% + um dos parlamentares totais (\geq cinquenta e seis votos). Na maioria especial necessita-se de setenta e cinco votos com exigência de que pelo haja pelo menos um voto brasileiro, um voto argentino, voto paraguaio e um voto venezuelano, independente da configuração final dos votos, enquanto na maioria qualificada exige-se vinte votos brasileiros, dezenove votos argentinos, dez paraguaios e onze votos venezuelanos,

totalizando um mínimo de sessenta votos, porém com um configuração mais democrática (aceitação majoritária por todos os países com parlamentares)⁴⁷.

A falta de representantes bolivianos e uruguaios é uma verdadeira afronta a democracia do bloco, mostrando um verdadeiro atraso político-social no tocante a integração. Apesar dessa grave falha democrática, por meio de acordo político em 2009, ficou estabelecido que em 2020 haveria eleições diretas⁴⁸, e com tal advento as cadeiras do PARLASUL respeitariam a seguinte composição: setenta e cinco assentos brasileiros, quarenta e três assentos argentinos, trinta e três assentos venezuelanos, dezoito assentos para o Paraguai e dezoito assentos para o Uruguai.

Ora, mas como são definidos os números de assentos? De acordo com a Carta de Montevideu, o número de assentos é definido através do sistema de “proporcionalidade atenuada”, que leva em consideração a faixa populacional de cada Estado, seguindo a seguinte distribuição:

- Até 15 milhões/hab.: 18 assentos (mínimo);
- Entre 15 e 40 milhões/hab.: adição de um assento para cada um milhão de habitantes;
- Entre 40 e 80 milhões/hab.: adição de um assento para cada dois vírgula cinco milhões de habitantes adicionais;
- Entre 80 e 120 milhões/hab.: adição de um assento para cada cinco milhões de habitantes adicionais;
- Acima 120 milhões/hab.: adição de um assento paracada dez milhões de habitantes adicionais.

É imperativo que se faça a devida crítica a esse acordo. A Bolívia continuará sem representação no parlamento do bloco, o que é um entrave para o desenvolvimento democrático, medida que deve ser corrigida nas próximas deliberações. Quanto o sistema de “proporcionalidade atenuada”, sob a ótica brasileiras, é prejudicial, uma vez que por ter a maior população do cone sul, o Brasil poderia conseguir emplacar suas iniciativas com maior facilidade, contudo sob a ótica mercosulina a determinação se mostra acertada, uma vez que ao

⁴⁷ A composição atual do PARLASUL é de 37 (trinta e sete) cadeiras brasileiras, 36 (trinta e seis) cadeiras argentinas, 18 (dezoito) cadeiras paraguaias e 19 (dezenove) cadeiras venezuelanas. A Bolívia e o Uruguai não possuem representantes atualmente.

⁴⁸ Prazo para as eleições diretas foi prorrogado.

diminuir a relação habitantes/assento com o aumento da população diminui a “dominação” de um Estado nas votações, mas ainda deixaria tal Estado com a maioria dos votos, afinal tem mais cidadãos mercosulinos.

Devido à grande discrepância entre as populações dos Estados do MERCOSUL, das quais consta entre elas o Brasil com cerca de 190 milhões de habitantes, no mesmo bloco que Paraguai e Uruguai, compostos por cerca de 6 milhões e 3 milhões de habitantes respectivamente, a proporcionalidade não poderia ser seguida à risca, causando grandes desequilíbrios nas votações do Parlasul. A representação cidadã do Parlasul teve de ser adotada com base na proporcionalidade atenuada, mesmo princípio existente no Parlamento europeu. A inclusão do princípio da proporcionalidade atenuada na representação cidadã garante a diferenciação de peso entre as bancadas nacionais, dando mais cadeiras aos países mais populosos, respeitando, portanto, a dimensão populacional dos países. Ao mesmo tempo, cria um mecanismo de mitigação das disparidades populacionais entre os Estados, reduzindo as assimetrias no âmbito do Parlasul. (LUCIANO, 2012, p. 54)

Visando uma atividade totalmente desembaraçada de qualquer amarra, os parlamentares mercosulinos são proibidos de exercer qualquer mandato ou cargo no poder executivo ou legislativo de qualquer Estado membro. Contam ainda com imunidade civil e penal no exercício de suas funções parlamentares. A intenção dessa normativa é prevenir que os parlamentares mercosulinos tenham qualquer outro interesse que não seja o desenvolvimento sustentável do bloco, afinal apesar de representarem seus países-membros, devem trabalhar os interesses do MERCOSUL primordialmente.

Tais prerrogativas são inerentes ao desenvolvimento sustentável do bloco regional, ademais porque é financiado pelos Estados membros. Inicialmente com contribuições igualitárias⁴⁹ e posteriormente a partir da consideração do produto interno bruto de cada país.

É evidente que qualquer processo integracionista visa a gradual transferência de uma consciência estatal para uma consciência supranacional. Apesar do MERCOSUL ser criado com o objetivo de ser um Mercado Comum nada impede que com a devida integração o bloco alce voos mais altos, se tornando uma União Econômica, por exemplo.

Nesse ponto, é de essencial importância que o (a) leitor (a) faça a seguinte visualização: um bloco regional seria um telhado, sustentado por diversas vigas, sendo que a democracia a viga principal de sustentação. A legitimidade é seria o principal material da qual a viga

⁴⁹ Artigo 4, inciso 12 do Protocolo Constitutivo do PARLASUL: Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

democrática é feita. Assim, a União Europeia seria a maior e mais elaborada casa do condomínio, enquanto aos demais blocos econômicos seriam casas menores ou até mesmo em construção.

4.4 Lições da União Europeia que podem ser aplicadas ao MERCOSUL

Apesar de ser um processo de integração recente, se comparado à União Europeia, o MERCOSUL tem uma verdadeira insuficiência integrativa.

Os desafios que se impõe aos países-membros do MERCOSUL ainda são enormes. Os órgãos promotores de uma integração maior entre os países do bloco, como o Parlasul ainda encontra dificuldades vinculadas aos assuntos da integração com entidades da sociedade civil e os setores produtivos, bem como diminuir o déficit democrático que existe nos países-membros, especialmente quando se fala em convocar a população para debater as questões que envolvem a integração e criando um vínculo entre os representantes em âmbito regional. (GOMES; MONTENEGRO, 2014, p. 166)

Outro fator que traz fraqueza para as pontes integrativas, e inerentemente para a democracia de um bloco regional, é a forma desigual de tratamento de seus membros. Essa questão é incisiva quando se leva em consideração o fato do bloco regional ao invés de fornecer melhores condições de desenvolvimento interno ou mesmo de uma consciência supranacional, acaba por facilitar a exploração dos países menos desenvolvidos.

A União Europeia enfrentou, e enfrenta, a acusação de beneficiar alguns países em face de outros. A título de exemplo pode-se citar a PAC, Política Agrícola Comum, que, principalmente na década de 1960, ou seja, no engatinhar da integração europeia, já trazia indícios de que alguns países, e no caso pode-se indicar a França, como exemplo, recebiam benefícios maiores que os demais.

A iniciativa tinha efeitos diretos sobre a vida dos produtores agrícolas, na medida em que garantia uma remuneração mínima no desempenho de suas atividades. É possível indagar se iniciativas desta monta auxiliam a adensar o lastro de legitimidade do projeto comunitário, uma vez que os beneficiados pela política agrícola sentiam os concretos benefícios econômicos da ação da CEE. A proximidade entre a estrutura institucional e a base social correspondente é, sem dúvida, condição para um gerenciamento democrático dos destinos da coletividade. Todavia, apontar que a PAC teria sido (ou ainda seja) uma ferramenta para a consecução de um cenário comunitário democrático é algo que deve ser sopesado. Tal mitigação advém da constatação de que a) os benefícios da PAC não atingem e nunca atingiram, ao menos diretamente, todo o espectro social; b) nem todos os produtores agrícolas nem todos os setores de produção do setor foram (ou são) igualmente

beneficiados pelas ações da Política Agrícola Comum. (CARVALHO, 2012, p. 102)

Outro exemplo pode ser tirado do episódio do *Brexit* e a grave crise financeira grega de 2004. No caso helênico, uma das primeiras medidas sugeridas pela União Europeia era a saída grega da zona do euro, para que os impactos econômicos fossem minimizados nos demais países, contudo tal medida, praticamente, destruiria a fragilizada economia da Grécia. Com o passar dos anos, ficou claro que a União Europeia não ajudou substancialmente a Grécia, retirando-se como uma instituição supranacional de apoio aos necessitados, mas se colocando como um instrumento de privilegiar os interesses de determinados membros.

Já no caso do *Brexit*, apesar de mais de dois anos de negociação, a saída dos bretões ocorreu de forma relativamente suave se comparada ao que poderia ser. Ora, a União Europeia voltou-se para o tema de dedicando quase que integralmente a questão. As negociações, fossem do lado separatista ou do lado integracionista, eram amplamente debatidas, com destinação de esforço não vistos antes.

Por fim, a União Europeia se “curvou” ao Reino Unido permitindo uma saída “sem prejuízos” para os bretões. Ora, como bloco regional, a “facilidade” dada a saída do *Brexit* é uma facada na espinha dorsal europeia. Era dever da União Europeia impor pesados embargos ou/e multas forçando o Reino Unido a trilhar dificuldades sequer imaginadas quando a fagulha da separação se acendeu. Era obrigação mostrar força e coalizão da União Europeia como bloco regional. A questão é: se fosse o Reino Unido a passar por uma grave crise financeira, a União Europeia seria tão inerte em ajudar? Mesmo não adotando o euro como moeda oficial? A resposta parece ser negativa.

Em contraparte se a Grécia fomentasse um processo separatista, a União Europeia tentaria mantê-la, assim como fez com o Reino Unido? E mais, em uma quebra com o regime da União Europeia, haveria retaliações contra a Grécia? Fica claro que, nesses casos em questão, a União Europeia adotou a máxima “dois pesos e duas medidas”.

É vital que se esclareça: essa pesquisa não entende a União Europeia como modelo integrativo a ser seguido, contudo comparações são feitas constantemente uma vez que o bloco europeu é o mais antigo e integrado bloco regional do globo, e suas lições podem, e devem, ser utilizadas como parâmetros para outros blocos regionais, sempre com a proporcionalidade sendo considerada.

Um exemplo ilustrativo para o parágrafo acima é a questão da integração das decisões supranacionais no ordenamento interno. O direito comunitário europeu tem certa aplicabilidade

imediate e direta frente a ordenamento jurídico interno de cada país-membro, o que pode ser visto no Acórdão do caso Simmenthal de 1978, do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia.

4. Deve, assim, responder-se à primeira questão, que o juiz nacional responsável, no âmbito das suas competências, pela aplicação de disposições de direito comunitário, tem obrigação de assegurar o pleno efeito de tais normas, decidindo, por autoridade própria, se necessário for, da não aplicação de qualquer norma de direito interno que as contrarie, ainda que tal norma seja posterior, sem que tenha de solicitar ou esperar a prévia eliminação da referida norma por via legislativa ou por qualquer outro processo constitucional. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPEIA, 1978, p. 250)

No MERCOSUL, o Brasil, por exemplo, prega pela primazia do direito nacional frente ao direito comunitário, tendo o Supremo Tribunal Federal brasileiro expressado que o bloco é uma iniciativa intergovernamental e não supranacional:

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ao contrário da União Europeia, predomina a vontade individual de cada um dos quatro Estados (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) sobre o interesse coletivo, conforme exposto nas palestras do encontro de Cortes Supremas, realizado no STF. A estrutura institucional do MERCOSUL é intergovernamental e não, supranacional, como no caso do bloco de 25⁵⁰ países europeus, em que o interesse comunitário se sobrepõe ao de cada Estado.

No modelo europeu, as normas comunitárias têm aplicação imediata; já nascem harmônicas em relação ao Direito interno dos Estados, prevalecendo sobre as normas internas. No Cone Sul, as regras jurídicas devem ser submetidas à regulamentação de cada país, não existindo instituição autônoma capaz de ditar normas de hierarquia superior às quatro Constituições Federais. Existe, no entanto, o sistema de solução de controvérsias, mas que funciona por consenso e se condiciona à soberania de cada Estado-parte.

As Constituições argentina e paraguaia já inovaram quanto à recepção das normas comunitárias, reconhecendo a existência de uma ordem supranacional. O artigo 22 da Constituição da Argentina, por exemplo, dispõe que os tratados internacionais estão acima das leis. Resta, agora, regular as Constituições brasileira e uruguaia, que não prevêm o modelo supranacional. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004, s.p.)

A imparcialidade de um bloco regional frente a seus países membros é extremamente necessária, e o mesmo se aplica ao cone sul. Os países membros do MERCOSUL tem diferenças consideráveis, vide comparar o Brasil, maior economia e potência militar do bloco, e a Venezuela, que enfrenta sua pior crise socioeconômica da história, e ainda está suspensa do

⁵⁰ Atualmente são vinte e sete países.

MERCOSUL. Em um possível conflito de interesses, em uma organização parcial, qual país seria privilegiado? A resposta é cristalina.

Assim forma-se um círculo vicioso, agravando a situação dos vulneráveis e aumentando o distanciamento para as potências regionais, o que não é desejado em um bloco regional que busca o desenvolvimento democrático e sustentável de seus membros. Ademais a parcialidade deve ser totalmente extirpada de qualquer decisão de um bloco regional, ou não haverá desenvolvimento democrático. Portanto, é de interessante que as decisões proferidas pelo MERCOSUL sejam trazidas à tona.

4.5 Análise da (im)parcialidade das decisões mercosulinas

As decisões, a seguir estudadas, são meramente enumerativas, visto que desde o início do MERCOSUL, em 1991, até agosto de 2020 foram prolatadas 1.016 decisões.

A primeira decisão trazida à obra é a 05/07 (2007)⁵¹ que determina a criação do Observatório da Democracia do MERCOSUL (ODM), que em uma de suas competências primárias deve observar os processos eleitorais no Estados membros (art. 2º, b). Apesar de não ser uma decisão de mérito entre controvérsia de Estados, tal normativa é de extrema importância ao tentar, mais uma vez, garantir o processo democrático nos Estados membros, afinal em caso de ruptura democrática de um único país todo o bloco regional pode ser afetado.

A próxima decisão verificada é a n° 02/08 (2008)⁵² que determina o procedimento para solucionar divergências técnicas em matéria de valoração aduaneira. Tema de inegável importância visto que atinge diretamente o comércio exterior do países-membros. Em forma simplista, o processo de solução de divergência técnica se iniciará com a Decisão Técnica do Estado-parte (elaborada pelo próprio Estado) e uma petição ao MERCOSUL. Feito isso, é requisitado um parecer sobre a matéria aduaneira em questão, caso o país requisitante concorde com o parecer a demanda é encerrada, caso persista a divergência o litígio é levado a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Se a CCM não conseguir alcançar um consenso com o

⁵¹ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/4279_DEC_005-2007_PT_FE_ObservDemocMCS.pdf . Acesso em 5 de agosto de 2020.

⁵² Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/60_DEC_002-2008_PT_Proced%20Divergen%20T%C3%A9nicas%20Valora%C3%A7%C3%A3o%20Aduaneira.pdf . Acesso em 5 de agosto de 2020.

país requisitante, é feita uma consulta ao Comitê de Assuntos Tarifários, e após ao Comitê Técnico de Valoração para que seja emitida uma decisão técnica.

Pelo exposto, a referida decisão do MERCOSUL mostrou-se lastreada no princípio democrático do bloco, afinal não previu ou impôs nenhum benefício a nenhum dos membros e garantiu um processo com diversas instâncias de “julgamento”, análogo ao princípio do duplo grau de jurisdição do direito brasileiro.

Já a decisão n° 38/10 (2010)⁵³ implementa Fundo MERCOSUL Cultural. O objetivo dessa constituição é estreitar os laços integrativos com o compartilhamento da cultura entre os países-membros. Ainda, deve-se lembrar que a cultura é extremamente importante no exercício da democracia, uma vez que a participação cidadã só pode ser exercida materialmente quando há uma confluência de fatores, e o conhecimento cultural é um deles.

Assim, ficou definido que os aportes iniciais e mantenedores são divididos na seguinte proporção: setenta por cento para o Brasil, vinte e sete por cento para a Argentina, dois por cento para o Uruguai e um por cento para o Paraguai. Tal determinação mostrou-se desfavorável para Brasil e Argentina, afinal a proporção determinada não é proporcional ao Produto Interno Bruto nem ao volume populacional, apesar de serem as duas maiores economias do bloco. Pode-se dizer que houve uma distribuição desigual formalmente, mas materialmente buscou-se certa equidade, afinal os países mais desenvolvidos economicamente suportam as maiores contribuições, contudo de forma não proporcional.

Quanto a cooperação internacional, a decisão n° 10/12 (2012)⁵⁴ criou o Grupo de Cooperação Internacional (GCI), considerando que a centralização em um órgão forneceria conveniente para o auxílio horizontal dos membros. Não foi estabelecido nenhuma ferramenta de cooperação forçada entre os membros, mas órgão de auxílio dentro do MERCOSUL.

Aparentemente, a falta de um mecanismo coercitivo⁵⁵ para a cooperação forçada respeitaria as individualidades e liberdade dos Estados membros, mas se for feita uma análise perfunctória é nítido que Estados como Brasil e Argentina são beneficiados. Ora, como as maiores economias do bloco, e até mesmo com a questão militar mais desenvolvida, o que forçaria tais membros a ajudarem Estados em crise, se não fosse por benefício próprio? É claro

⁵³ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36725_DEC_038-2010_PT_Fundo%20MERCOSUL%20Cultural.pdf . Acesso em 6 de agosto de 2020.

⁵⁴ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/45108_DEC_010-2012_PT_Grupo%20Cooperacao%20Internacional.pdf . Acesso em 6 de agosto de 2020.

⁵⁵ Lembrando que no Direito Internacional a coerção mais efetiva possível seria de cunho econômico.

que no campo utópico a consciência supranacional, que é uma consequência desejada, deveria ser suficiente.

A crise socioeconômica vivida atualmente pela Venezuela é um exemplo ilustrativo de como a cooperação internacional forçada poderia ser de grande ajuda. A intervenção mercosulina, com aportes financeiros e de matérias básicas de consumo, além da contribuição na área da saúde (lacuna deixada pela extinção da UNASUL), a recuperação venezuelana poderia ser mais rápida. Contudo, o que se viu foram Estados fechando suas fronteiras para evitar o êxodo venezuelano.

Em 2013, através da normativa nº 04/13⁵⁶, foi resguardado o direito de solicitar informações aos órgãos do MERCOSUL, sendo uma das garantias mais democráticas de um bloco democrático. A inovação que merece o maior destaque nessa normativa é o fato de que não é necessário que o Estado parte solicite as informações, sendo que representantes de movimentos ou organizações sociais adquiriram legitimidade para tal atividade postulatória.

A amplitude deixada no vocábulo “representantes de movimentos ou organizações sociais” é, seja de forma proposital ou não, uma verdadeira ferramenta para a transparência do bloco, afinal por não haver requisitos para o enquadramento, qualquer representante teria a capacidade de assim proceder. A transparência de informação é fator aderente a democracia, afinal o sentimento de pertencimento exige que o cidadão “se integre” ao corpo social, e é impossível que isso ocorra quando não se sabe as decisões/normativas que o corpo social será vinculado. Ainda fornecer informações, ou de “prestar contas”, faz com que o cidadão nacional comece a se categorizar como mercosulino.

Contudo, pode-se assegurar que a decisão nº 23/14 (2014)⁵⁷ foi extremamente retrógrada ao determinar a Cooperação no MERCOSUL. Retrógrada não por reforçar a cooperação intrabloco, mas pelo fato de que seu artigo 2º (segundo), alínea *h*, determina que haja benefício mútuo para as partes intervenientes. A questão de buscar-se benefício mútuo criou uma prerrogativa para que os Estados se escusem a cooperar, sob a égide de que não haveria real benefício para os intervenientes. A questão se assemelha ao Compromisso de Luxemburgo, que trouxe uma parcela de subjetividade para os atos europeus, uma vez que a cooperação mercosulina se mostra subjetiva ao buscar benefício mútuo. Subjetiva duplamente, afinal o que seria considerado benefício para um Estado? E o que seria considerado cooperação?

⁵⁶ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/49667_DEC_004-2013_PT_Direito%20solicitar%20Inform%20orgaos%20MCS.pdf . Acesso em 12 de agosto de 2020.

⁵⁷ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/55755_DEC_023-2014_PT_Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Mercosul.pdf . Acesso em 12 de agosto de 2020.

Lembre-se que se busca o conceito material desses termos (real ocorrência), e não apenas o formal (previsão normativa).

Exemplo prático da ausência de cooperativismo no MERCOSUL é a situação atual venezuelana, ou mesmo a falta de intercâmbio de processos sanitários frente a crise mundial do COVID-19 (ponto que abre brechas para criticar, novamente, as implicações da extinção da UNASUL e seu Conselho de Saúde).

As preferências eventuais para o setor produtivo ou prestador de serviços de determinado país-membro também são fatos que atingem diretamente a legitimidade de uma organização intergovernamental. Atinge pelo fato de que a população prejudicada, e o próprio Estado, começa a questionar o seu pertencimento ao bloco regional. Nesse aspecto, a decisão nº 37/17 (2017)⁵⁸ determina as normas para a contratação do setor privado no MERCOSUL. Em termos gerais, os princípios basilares seguem a mesma *ratio* da Lei de Licitações brasileira, inclusive reiterando a necessidade de transparência e igualdade de condições para a concorrência.

Ressalta deve ser feita quanto ao artigo quinto dessa decisão, que prevê o “Tratamento de Nação mais favorecida”. Ora, tal mandamento exige que um país membro forneça tratamento, no mínimo, igual, mas nunca mais gravoso, do que tratamento já oferecido a outros Estados membros ou países terceiros, aos bens e serviços dos outros Estados membros concorrentes. A importância desse artigo é substancial, inclusive para evitar que duas ou mais nações entrem em conluio e beneficiem-se perante prejuízo do bloco.

Apesar de ser aparentemente uma garantia de igualdade, a falta de verificação das particularidades de cada Estado membro pode figurar como uma garantia inaplicável. Explicase, alguns países-membros detém “monopólios” ou capacidade real de produção que inexistem em outros. Imagine uma concorrência para fornecimento de serviço de fiscalização costeira, em que uma empresa do Brasil esteja concorrendo com uma paraguaia. De um lado temos uma das maiores áreas costeiras das Américas e de outro um país que se quer tem acesso ao oceano.

De outro lado, há defensores de que essas particularidades devem nortear a especificidade de cada país, para que quando integrados em um bloco regional ao invés de competir eles se complementem. No liame do exemplo anterior, o Brasil deveria focar seus esforços no desenvolvimento de áreas que sua localização e demais fatores o beneficiem, por exemplo como a área náutica, a produção extensiva agropecuária, a exploração petrolífera dentre outros, enquanto o Paraguai deveria focar em áreas como produção industrial, o

desenvolvimento tecnológico⁵⁹, fornecer rotas estratégicas interligando os demais membros, etc.

Um importante passo dado no sentido da convergência é a decisão n° 20/18 (2018), estabelecendo as boas práticas regulatórias e coerentes em âmbito do MERCOSUL. No artigo primeiro do anexo, o objetivo geral é definido como um reforço e incentivo aos órgãos nacionais reguladores para que haja convergência e unitização, de modo que a homogeneidade de normas e técnicas seja alcançada. Democraticamente, a regulamentação deve ser a mais transparente possível, já que a tendência é o aumento gradual do comércio intrabloco, e o consumidor pode ser levado a um equívoco quando os instrumentos regulatórios não seguem o mesmo padrão, ou mesmo um Estado membro poderia beneficiar seu setor privado, alcançando qualidade maior do que a real.

Homogeneizar as normas regulatórias é basilar para que não haja países beneficiados, nem êxodo do setor produtivo frente aos benefícios e subsídios oferecidos por um Estado vizinho. Além de que é um passo lógico quando se está sob a tutela da TEC (Tarifa Externa Comum). Ora, como seria operacional o desenvolvimento sustentável de países que praticam o mesmo preço frente aos países externos, mas internamente tem políticas que afetam a produção diretamente de forma desigual? Se assim fosse, poderia ser apenas mais uma forma de dominação das maiores economias, disfarçada de globalização/integração.

4.6 Mais ou menos regulamentação dos blocos regionais para combater o déficit democrático?

A regulamentação, inerentemente nos leva a discussão trazida pelo termo francês *laissez-faire*, ou seja, até quando o Estado deve colocar sua mão nas iniciativas privadas? Mais complicado ainda, deve um bloco regional regular seus membros? E a soberania estatal? E a política de livre mercado?

As respostas para as questões acima, por si só, ensejariam, e ensejam, anos de discussão sem que uma resposta correta seja alcançada. O que se tem são correntes filosóficas que norteiam o posicionamento de alguns governos ou Estados. Contudo, seria uma falha intelectual não expressar o posicionamento dessa obra.

⁵⁹ Lembre-se que antes da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) desolar o Paraguai, na Guerra do Paraguai, esta nação ameaçava o desenvolvimento tecnológico e comercial da Inglaterra, Rainha dos Mares na época.

A pergunta clássica de “mais” ou “menos” regulação não é a correta! A discussão deve ser em torno de uma melhor regulação. Como resultado de uma melhor regulação, a simplificação é esperada. Vejamos um exemplo do comércio internacional brasileiro: os canais de importação da alfândega.

Atualmente, há os canais verdes (documentação e mercadoria corretas), os amarelos (documentação com divergência aceitável quanto a mercadoria), os vermelhos (divergência entre a documentação e a mercadoria) e os cinzas (quando há suspeitas de fraudes no preço).

Em âmbito de MERCOSUL, se houver uma regulamentação séria e bem definida, o canal cinza, por exemplo, não iria ser necessário, afinal a exportação de cada país-membro seguiria as normas parametrizadas das exportações no MERCOSUL, e a conferência de possível fraude seria feita antes da mercadoria deixar o país exportador.

É claro que existem muitos fatores a serem levados em consideração, mas é óbvio que com uma melhor e homogeneizada regulamentação, os campos econômicos, produtivos, educacionais dentre outros, poderão alçar um maior desenvolvimento e trazer simplicidade as burocracias estatais.

Em ordem de finalizarmos as decisões do MERCOSUL, traz-se a n° 21/19 (2019)⁶⁰, que é sobre o combate da corrupção no bloco regional. Em termos gerais, tal decisão apenas ressaltou a importância e a necessidade de que se combata práticas antidemocráticas, como a corrupção, como forma de perpetuação de um sistema sólido.

O artigo segundo traz um rol exemplificativo dos mecanismos que deverão ser utilizados, dos quais se deve ressaltar: Cooperação internacional, trocas de experiências, melhores práticas e capacitação e Cooperação jurídica.

A importância da Cooperação Internacional e Jurídica atinge principalmente os crimes transnacionais, e também aos agentes que evadem suas fronteiras para que não respondam criminalmente.

Busca-se uma integração cada vez mais emaranhada, e não é lógico que o simples fato de que o agente vá para outro Estado-membro ou que o crime tenha lugar em um país, mas resultado em outro, sejam escusas (brechas) para que haja impunidade, trazendo insegurança jurídica e até mesmo perda de legitimidade.

Já a troca de *know how* de práticas anticorruptivas traz consigo a criação de um fluxo de informações entre os países-membros, integrando e discutindo as melhores atividades na

⁶⁰ Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75408_DEC_021-2019_PT_Combate%20a%20corrupcao.pdf . Acesso em 17 de agosto de 2020.

área, de forma que o compartilhamento dessas informações e experiências fortalecem o caráter democrático da organização.

Relembre-se que sem compartilhamento de informação e transparência não há como sustentar um regime democrático, fragilizando exponencialmente quando se trata de um bloco regional com diversas soberanias e interesses nem sempre iguais.

Assim pode-se concluir que as decisões do MERCOSUL podem até se distanciar do ideal, em termos de desenvolvimento democrático, mas não trazem indícios de beneficiamento direto de nenhum país-membro frente aos outros, sendo que as vantagens eventuais são produtos do próprio desenvolvimento interno de cada membro.

Essa constatação é de extrema importância para que se determine a viabilidade democrática do bloco, uma vez que caso houvesse benefícios ou qualquer outro tipo de vantagem, seja econômica ou até mesmo social, estaríamos diante de uma possível ferramenta de dominação, a qual potencializaria as diferenças, principalmente econômicas, entre Estados membros, em outras palavras, ao invés de funcionar como um acelerador do desenvolvimento sustentável e democrático o bloco regional seria o “cimento do muro” da conduta exploratória dos mais desenvolvidos sobre os menos.

Lentamente e de maneira quase não perceptível, fronteiras desaparecem, as relações e os significados de países centrais e periféricos, de relações norte e sul, desenvolvidos e em desenvolvimento, são modificadas. A necessidade de integração entre os Estados se acelera, dando origem aos blocos econômicos e a alianças.

Criou-se um constante dualismo, no qual processos e estruturas de dominação foram gerados. Nesse sentido, hegemonia e soberania; antagonismo e integração; apropriação e dominação são desencadeadas pelas forças que comandam a globalização. Apesar dos obstáculos e de alguns retrocessos, a globalização se espalha, ainda existem nações e continentes a serem “conquistados”. (BIJOS; SILVA; SILVA; JÚNIOR, 2012, p. 306)

Inserindo as organizações internacionais nesta dinâmica, evidenciam-se as formas política e jurídica do fenômeno, as quais materializam e denunciam a economia política dos modelos mais exitosos de integração regional, marcados pela violência e pela incessante busca de capital pelos Estados (e pela classe dominante no poder). Se as organizações internacionais estão inseridas nesse contexto, percebe-se que assim como nos Estados estas acabam por refletir a luta de poder entre os mesmos, ou seja, acabam por reproduzir a lógica capitalista da forma mercantil, pois estão inseridas no contexto do Direito Internacional. Ainda mais, as organizações internacionais são a expressão dos interesses dos países dominantes – ou de uma fração de classe que os comandam – travestidos dos interesses gerais. Se no pós-Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos projetaram sua hegemonia ao exportar capitais para a Europa, hoje o que se percebe é que o país utiliza as organizações internacionais como forma de projetar seu poder no sistema internacional. Em outras palavras, pode-se concluir que a nova forma de

organização do poder mundial se dá através do âmbito das práticas que operam as organizações internacionais. Por fim, o que se percebe é que há um descompasso entre o desenvolvimento institucional e normativo, onde as organizações internacionais formalmente mais desenvolvidas são aquelas privilegiam o capital em detrimento do social. (OSÓRIO; MARTINS, 2016, p. 50-51)

4.7 Déficit Democrático e o caso da suspensão venezuelana

Se as decisões normativas do MERCOSUL, apesar de não serem ideais, andam no sentido de uma consolidação democrática, o episódio da suspensão da Venezuela andou em sentido inverso. Sentido inverso não pela suspensão, até mesmo porque sua essência foi o descumprimento da cláusula democrática do bloco, mas pela criação de um tribunal *ad doc* para julgar a questão, o que foi taxado de exceção por muitos críticos.

Tribunal este que é o Grupo de Lima. Composto por chanceleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru emitiram a Declaração de Lima, que, dentre outras providências, declaram a ruptura democrática do sistema de governo venezuelano, no artigo primeiro e o apoio total a suspensão venezuelana no MERCOSUL, no artigo 11º.

Ora, o primeiro “equivoco” democrático foi a consideração da opinião de diversos países externos ao bloco na decisão de suspender a Venezuela. A insegurança é trazida pois tenta-se criar uma consciência intergovernamental, ou mercosulina, e durante um dos episódios mais críticos de um de seus membros ao invés de haver uma real mobilização do bloco, ouviu-se países totalmente estranhos, em termos de relações internacionais. Questiona-se, por exemplo, o motivo de ter Guatemala, Costa Rica e Honduras como membros do Grupo de Lima? Não são países com proximidade geográfica, não tem grande impacto no comércio exterior, não são países de expressão mundial...uma verdadeira incógnita.

O segundo “equivoco” foi o fato de ter se criado o Grupo de Lima para discutir a questão específica, sendo que o MERCOSUL seguiu à risca suas orientações. A questão de ruptura democrática deveria ter sido definida dentro do próprio MERCOSUL, sem interferência externa, como foi o Grupo de Lima.

A Venezuela ainda acusa o Grupo de Lima de intervir no sistema de governo, uma vez que esse grupo seria um “cartel” formado a mando dos EUA, que teria interesse direito na produção petrolífera venezuelana.

A suspensão da Venezuela do MERCOSUL, o esvaziamento da Unasul e da CELAC e a criação do Fórum Prosul estão relacionadas ao posicionamento de

parte dos governos da região em relação à Venezuela “bolivariana”, em seu sentido “chavista”. O primeiro movimento fracionário se deu no momento do acionamento do o Protocolo de Ushuaia no MERCOSUL. A paralisia e esvaziamento da Unasul e da CELAC foram permeadas de críticas veladas à Venezuela, ainda que suas instâncias nunca tivessem se reunido para tratar do assunto. Por fim, o Fórum Prosul já nasceu como iniciativa fragmentada, notadamente pelo não convite à Venezuela e não adesão da Bolívia e Uruguai, os quais participaram apenas como observadores e do Suriname. Tendo em vista o agravamento da crise na Venezuela e seguindo a tendência de questionamento sobre as instituições regionais existentes, o Grupo de Lima com o objetivo de propor uma solução à primeira. O agrupamento não almeja fomentar a integração regional ou a cooperação entre os países membros e não possui institucionalidade; não sendo, portanto, uma organização internacional. Não possuiu, tampouco, mecanismos próprios para agir em relação à Venezuela, sendo uma iniciativa intrinsicamente dependente da convergência dos governos sobre estarem contra o governo Maduro. (BARROS; GONÇALVES, 2019, p. 32)

Dessa forma é possível verificar que o MERCOSUL tem tido um progresso sutil no campo democrático, com exceção do episódio do Grupo de Lima, mas ainda é distante do ideal, além de que não se observa as lições ensinadas pelo União Europeia propriamente.

A principal argumentação é justamente no tocante ao PARLASUL e o Parlamento Europeu. Ora, o Parlamento Europeu ainda é mais desenvolvido no âmbito da legitimidade, afinal são eleições diretas enquanto o MERCOSUL caminha nesse sentido.

Sem sombra de dúvidas o fato de não haver eleições diretas, em todos os países-membros, para as eleições do PARLASUL é um empecilho ao desenvolvimento democrático, e as prorrogações ocorridas, diferindo o prazo para tais eleições, foram um desserviço para a cidadania mercosulina.

Mas a maior crítica é justamente quanto a competência desses dois órgãos “legislativos”, que tem sua função tolhida, seja pelo Conselho da União Europeia ou pelas decisões do MERCOSUL, que teoricamente deveriam se portar como um órgão executivo, mas funcionam como legislativo.

É incabível que órgãos legislativos tenham uma competência tão pequena, ou mesmo sejam ouvidos apenas como agente consultivo, principalmente em matérias de afetação significativa no bloco.

Ilustrativamente, seria o equivalente a termos um Congresso Nacional com capacidade de editar seu regulamento interno e pequenas outras atribuições, enquanto tudo que fosse significativamente importante para o Brasil fosse regulado através de medidas provisórias do executivo, só que com eficácia plena de lei (sem a necessidade de apreciação pelo legislativo).

Resta-se a dúvida: seriam esses blocos regionais instituições em processo de evolução ou estariam utilizando do parlamento, e das eleições diretas, apenas como manobra de resignar sua população (*demowashing*⁶¹)?

4.8 É possível melhorar a integração mercosulina?

É útil que essa obra proponha sugestões para uma melhor integração e desenvolvimento democrático, não só do MERCOSUL, mas de qualquer bloco regional.

Esse cuidado é de extrema importância no campo do direito e das ciências políticas, para que sejam prognosticados cenários de verdadeiro ganho democrático e não apenas discussões em uma instância teórica/utópica. O “dever ser” deve ser possível e viável!

A primeira medida a ser tomada quando da construção de um bloco regional é a consulta popular, preferencialmente por plebiscito ou referendo, de cada possível Estado membro sobre a agremiação.

Instrumentos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, no âmbito do Legislativo, e os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo, no campo do Executivo, possibilitam manter um canal permanente de deliberação pública, fazendo da prática política um exercício contínuo.

Participação e representação são compreendidos como instrumentos complementares que, nas condições contemporâneas, pressupõem-se mutuamente. As formas de prestação de contas devem, assim, ser ampliadas e exercidas por procedimentos adicionais, por meio dos quais os cidadãos possam discutir uns com os outros, e com os

representantes, as políticas que têm sido defendidas (YOUNG, 2000)⁶².

A idéia central é a de que, embora a representação – e a reforma de seus mecanismos – seja um instrumento importante na democracia moderna, a participação direta não pode ser restrita ao momento do voto. (MENDES, 2007, p. 150)

Assim, a integração já começará lastreada pela legitimidade tanto buscada dentro de agremiações internacionais. Ainda há de se ressaltar que essa legitimação não é eterna, e que a participação cidadã deve renovar o apoio ao bloco regional permanentemente.

A segunda determinação desejada é a constituição de um sistema de gestão e de decisão sem nenhum resquício de parcialidade, de forma que os interesses defendidos sejam os do bloco regional, e não de países-membros.

⁶¹ Neologismo criado pelo Autor, em alusão ao *greenwashing*, praticado como marketing para empresas, sob o argumento de serem ambientalmente responsáveis.

⁶² YOUNG, I. *Inclusion and Democracy*. Nova York: Oxford University Press, 2000.

Contudo o auxílio eventualmente prestado a um membro em situação de calamidade, por exemplo, não desfigura os propósitos do bloco, mas reforça o compromisso de desenvolvimento pugnado pela junção dos Estados.

Um exemplo prático pode que pode ser dado, já dito alhures nessa obra, é o caso da Grécia, que sofreu grave crise econômica nos primeiros anos do novo milênio. A União Europeia, nesse episódio, ao invés de fornecer apoio, teve como primeira orientação sugerir que Grécia saísse da zona do euro, ou seja, sugeriu uma medida que impactaria menos as demais economias do bloco, mas destruiria a economia grega.

Há o argumento de que a União Europeia não poderia prejudicar as demais econômicas como o caso grego, contudo trata-se de uma falácia. Falácia visto que a Grécia não saiu da zona do euro e o impacto sentido pela União Europeia foi mais sutil do que o pregado e a queda de um país causaria uma grave crise institucional, e com reflexos econômicos de proporções tão graves ou piores que a crise grega.

A atitude europeia levou a reflexão de que diferentes países têm diferentes importâncias para o bloco regional. Raciocinemos: Se fosse a Alemanha, maior economia europeia, a atitude seria outra? A resposta nos parece afirmativa.

Ademais, como dito no início desse capítulo, uma das causas da agremiação internacional é a segurança, até mesmo em forma de apoio externo, que se obtém (ou pelo menos deveria).

Transportando o raciocínio para terras sul-americanas, a Venezuela estaria sendo tratada como foi a Grécia? É claro que o episódio venezuelano envolve a questão do rompimento da cláusula democrática do MERCOSUL, mas a falta de manifestação do bloco, exceto para suspender a Venezuela, frente a grave crise humanitária é preocupante.

A terceira medida essencial é a constituição de um parlamento com competência legislativa plena, o que pode soar como um pleonasma, afinal o órgão legislativo deveria ser o responsável pela atividade legiferante, mas em determinados blocos regionais, como exemplo a União Europeia, o parlamento funciona apenas como figurante frente ao Conselho.

Além disso, é de importância estrutural que o parlamento seja constituído de forma que permita total independência dos demais órgãos, tanto institucional como financeira, pois se assim não fosse haveria um tolhimento de atividades frente aos interesses externos ao parlamento. Conforme esse entendimento:

Os poderes, para Montesquieu, deveriam estar separados funcionalmente, ou seja, cada função seria atribuída a cada órgão da forma mais especializada possível. E os poderes deveriam estar separados organicamente: os órgãos

deveriam ter independência recíproca, equipotência, num radical pé de igualdade, a separação orgânica e separação funcional criariam um círculo de causação circular, de que resultaria uma ordem política com liberdade e concórdia. (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 59)

Veja-se que o pensamento acima citado foi formulado em referência a um Estado, mas sua aplicação deve ser espelhada para os blocos regionais.

Como quarta providência, mas não menos importante, tem-se a presença de eleições diretas para a composição do órgão parlamentar, e até mesmo para exercício da presidência do bloco. Ora, quanto menos “intermediários” houver entre o eleito e o eleitor mais “pura” será a democracia (Rousseau). Explica-se, a presença de atividade representativa indireta faz com que a vontade popular seja maculada com “ruídos”, e muitas vezes não chega em sua essência na fase legiferante.

Por si só a atividade de votar em eleições diretas estimula o desenvolvimento do perfil político dos cidadãos, o que é necessário para que uma cidadania cosmopolita seja consolidada, na qual os eleitores tenham a capacidade de analisar e refletir as melhores propostas para o desenvolvimento do bloco.

Deve se atentar que em termos de política supranacional, ou seja, na congruência de interesses de diversos países, a capacidade analítica do eleitor é forçada em nível mais profundo do que em eleições nacionais, visto que as especificidades e os impactos a serem considerados envolvem mais que uma nação.

A quinta medida desejada é que haja condições e estímulos para um acompanhamento político efetivo pelos mercosulinos. Assim vejamos as observações do Professor italiano Arnaldo Miglino sobre a fiscalização pelo cidadão ateniense:

Uma vez que a democracia é hoje, sobretudo, um sistema de controle do poder, quanto mais eficaz for esse controle muito mais poderão ser atuados os princípios democráticos essenciais, comuns à democracia grega e moderna. Em Atenas, o cidadão poderia supervisionar pessoalmente aqueles que gozam de prerrogativas. Poderia diretamente extrair as informações necessárias para avaliar o desempenho dos magistrados (por contato direto nos locais e com as pessoas) e podiam participar diretamente das decisões a qual considerava se um magistrado tinha sido corretamente o seu papel. Dada a dimensão espacial e a população da *pólis*, o indivíduo se localizava junto do poder quando não o exercia. Ao contrário, o cidadão moderno não pode comparecer em pessoa para nas atividades públicas nem sequer é capaz de apreender diretamente os fatos que lhes permite avaliar o desempenho de todos aqueles que gerem poder político ou econômico que seja. (MIGLINO, 2016, p.131)

Veja-se que a fiscalização integrava, ainda mais, o cidadão ateniense em sua política, ou seja, fornecia um lastro de legitimidade.

Conforme verificado pelo brilhante professor italiano, Miglino, o cidadão atual não tem condições de verificar em pessoa as atividades legislativas de seu país, quiçá de um bloco regional.

Dessa forma é inegável que um sistema de gestão de informações, acessível, e *accountability* são necessários para gerar segurança e motivação para os cidadãos.

A confiança institucional é um dos elementos centrais da modernidade, na forma de credibilidade pública, o que se reflete diretamente na imagem e na reputação de governos e instituições públicas. Trata-se de “uma forma de fé na qual a segurança adquirida em resultados prováveis expressa mais um compromisso com algo do que apenas uma compreensão cognitiva” (Giddens, 1990, p. 29). Dessa forma, a confiança expressa no nível de adesão ao regime democrático e na utilização das instituições oficiais constitui um fator simbólico relevante para a estabilidade política e institucional. No cenário atual, a confiança e a legitimidade das instituições políticas, especialmente as parlamentares, é constantemente posta à prova (Miguel, 2008). A discussão está conectada à ideia de que a confiança da população nas instituições dos seus países ou comunidades é um aspecto essencial para a legitimidade do regime político e, portanto, para a estabilidade do sistema social. De maneira geral, podemos dizer que quanto mais confiança nas instituições, maiores as chances de desenvolvimento de um regime democrático satisfatório para a população (Norris, 1999; Lijphart, 2001; Tilly, 2008). No sistema representativo, com parlamentos, isso adquire ainda mais importância. (TEIXEIRA DE BARROS; TEIXEIRA SANTOS, 2017, p. 365-366)

Pela particularidade de haver diversos territórios nacionais e diferentes órgãos informativos, é de prudente que a prestação de contas do bloco regional seja feita preferencialmente em meio digital, graças a sua acessibilidade e amplitude de alcance.

Tais dados devem ser públicos, uma vez que qualquer autorização necessária desmotivaria o acompanhamento pelos mercosulinos. Em termos de transparência não deve haver tolhimento de acesso as informações.

Contudo a transparência da gestão não traz apenas a legitimidade desejada para desenvolvimento democrático do bloco, mas é um incentivo ao desenvolvimento das transações comerciais já que investidores/exportadores/importadores buscam transparência como forma de conseguir analisar as facetas de eventual negócio e possíveis interferências políticas, ou mesmo a saúde financeira do bloco regional e de seus membros.

V REGIONALISMO X NACIONALISMO: É POSSÍVEL A COEXISTÊNCIA SEM DÉFICIT DEMOCRÁTICO?

5.1 Em busca de um bloco regional legitimado: integracionismo x nacionalismo

O embate entre o nacionalismo e a integração é aparentemente um combate entre duas forças opostas, contudo é possível que ambos criem um fruto: o supranacionalismo.

No contraponto entre nacionalismo, regionalismo e globalismo, que envolve também o contraponto imperialismo e interdependência, o estado-nação está mudando de lugar, tornando-se secundário, ou desenvolvendo-se ainda mais como ela de processos e estruturas globais. (IANNI, 1969, p. 7)

Não existe uma definição unívoca de supranacionalidade, a qual designa um novo tipo de organização internacional, em que os Estados-membro não se encontram mais em situação de absoluta igualdade, é permitida a ingerência em seus assuntos internos e a relação entre a organização e os Estados deixa de ser de coordenação e passa a ser de subordinação destes àquela. O resultado consiste em uma transferência substancial de competências legislativas, executivas e judiciárias por parte dos Estados em favor da organização. (KEGEL & AMAL, 2009, p. 57)

Pela própria definição os termos tem semânticas diferentes. “Nacionalismo” remete ao desenvolvimento da consciência de que o poder decisório deve ser mantido dentro das fronteiras enquanto “Integração” pressupõe que o poder decisório, anteriormente cedido pela população ao Estado, seja transportado para um ente supraestatal.

Nacionalismo é o sentimento de considerar a nação a que se pertence, por uma razão ou por outra, melhor do que as demais nações e, portanto, com mais direitos, sendo manifestações extremadas desse sentimento a xenofobia, o racismo e a arrogância imperial. Nacionalismo é, também, o desejo de afirmação e de independência política diante de um Estado estrangeiro opressor ou, quando o Estado já se tornou independente, o desejo de assegurar em seu território um tratamento pelo Estado melhor, ou pelo menos igual, ao tratamento concedido ao estrangeiro, seja ele pessoa física seja jurídica. Os movimentos nacionalistas significativos do ponto de vista político, cujas manifestações históricas mais simples decorrem de identidade étnica, lingüística ou de pertencimento, no passado, a uma organização política, têm como seu principal objetivo o estabelecimento de um Estado ou a modificação das políticas do Estado para defender ou privilegiar interesses dos que integram certo movimento. (GUIMARÃES, 2008, p. 145)

Veja que o nacionalismo pode, inclusive, criar um sentimento de competição com os demais países, sendo inconcebível que o poder decisório, maior prerrogativa do Estado, seja

cedido. Charles de Gaulle, um dos maiores nacionalistas europeus, disse que “A independência é para os povos o que a liberdade é para os indivíduos.”⁶³.

Assim, dentro de um espírito antropológico, proponho a seguinte definição de nação: uma comunidade política imaginada – e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana.

Ela é *imaginada* porque mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão ou nem sequer ouvirão falar da maioria de seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles. Era essa imagem que Renan se referia quando escreveu, com seu jeito levemente irônico: ‘Or l’essence d’une nation est que tous les individus aient beaucoup de choses en commun, et assui que tous aient oublié bien des choses’ [Ora, a essência de uma nação consiste em que todos os indivíduos tenham muitas coisas em comum, e também que todos tenham esquecido muitas coisas]...” (ANDERSON, 2008, p. 31)

Já o processo integracionista prevê a interdependência entre os Estados:

A primeira característica da integração é que ela está indissociavelmente ligada ao fenômeno da interdependência. Os atores que participam do sistema internacional estão ligados de maneira tão forte que qualquer mudança que ocorra em um determinado país acarreta mudanças em outros países. A independência absoluta, baseada no conceito clássico de soberania, não é mais adequada para descrever a participação de qualquer Estado no sistema internacional.

Nesse sentido, Karl Deutsch define integração como “um relacionamento entre unidades, no qual elas são mutuamente interdependentes’ e em conjunto produzem propriedades do sistema que isoladamente não teriam” (grifou-se). A noção de interdependência é usada para explicar as relações entre Estados que apresentam “mútua dependência”, gerada pelas transações internacionais. A interdependência impõe custos a todos, ou ambos, os lados da relação. (BÖHKLE, 2002, p. 26)

A problemática central pode ser vista na citação acima, principalmente quando reflete que a interligação é tão profunda, em um processo de integração, que as mudanças em um país podem afetar todos os demais. Ora, se afeta os demais, é prudente que todos participem das decisões internas de um membro? Assim surge a figura do supranacionalismo, que é a ligação internacional de Estados, em ações estratégicas, nos mais diversos campos, na qual há uma transferência gradual do centro decisório dos Estados para o órgão internacional (União Europeia, por exemplo). Caso não haja a transferência do centro decisório, mesmo que parcial haverá a figura do intergovernamentalismo (MERCOSUL, por exemplo), pelo fato não haver certa parcela de coação ou decisão.

⁶³ Alain Peyrefitte, *C’était de Gaulle*. Paris: Éditions de Fallois & Fayard, 1994, p.286

Dessa forma, a primeira resposta é que o nacionalismo e a integração não coexistem em suas formas primárias, mas podem dar origem à figura do supranacionalismo. A supranacionalidade deve ser desenvolvida para que legitime a democracia do bloco regional. Assim, como que o embate entre o nacionalismo e a integração se desenvolva sem gerar um déficit democrático? Através da legitimação populacional.

Explica-se: logo em uma fase anterior ao início da integração, a população é quem deve nortear a decisão de pertencer a um bloco regional. A atividade política, além de expressar o *volksgeist*⁶⁴, também cria o sentimento de pertencimento na população. A questão é não ser apenas cidadão brasileiro, mas mercosulino, por exemplo.

A integração necessita que a visão do corpo cidadão seja de que seu “vizinho” é seu parceiro e não uma ameaça, seja econômica, militar ou que traga qualquer possibilidade de ônus a sua nação. O “disputar” dá lugar ao “compartilhar”.

No campo do déficit democrático, o nacionalismo deve ser permeado pelo sentimento da supranacionalidade, não em substituição, mas no sentido de que as decisões nacionais sejam projetadas já visando seus impactos no bloco regional. Um problema que pode ocorrer nos blocos regionais é quando há déficit democrático interno antecedente a integração, de forma que quando a legitimidade interna está enfraquecida dificilmente haverá a força necessária para sustentar a figura do supranacionalismo.

Tendo em vista toda essa complexificação das políticas interna e internacional, deve-se ir além da simples constatação que a política interna influencia a política externa e vice-versa, em busca de formulações teóricas que integrem essas duas esferas e expliquem o “emaranhamento” entre elas. Em muitas negociações internacionais, então, a política pode ser definida como um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988, p. 434). Internamente, há, de um lado, diversos grupos de interesse que lutam para ver suas demandas atendidas e, de outro, os políticos, que procuram o poder, construindo coalizões e tentando atender alguns desses interesses. Externamente, os governos buscam aumentar suas capacidades de atender às pressões domésticas, ao mesmo tempo em que tentam minimizar os efeitos danosos do quadro internacional. (KAPPAUN & SANTOS, 2011, p.6-7)

Outro fato sensível é que quando as instituições internas estão sob questionamento, a parte descontente pode utilizar de boicotes ou algum ato danoso para prejudicar a imagem daquele governo perante o bloco regional, ou mesmo prejudicar o bloco regional para que haja uma pressão externa para mudança de governo, contudo as implicações são bem mais severas, podendo atingir todos os demais países membros.

⁶⁴ Espírito do povo.

5.2 Análise do governo brasileiro de Jair Bolsonaro entre os anos 2018 e 2020

Para tanto, buscando a especificidade necessária a uma pesquisa científica, elege-se o caso brasileiro, a partir das últimas eleições presidenciais 2018 até 2020, como caso a ser estudado. É possível afirmar na população brasileira o MERCOSUL não está arraigado na cultura social, muito pelo contrário. Assim, pelo simples fato de haver uma “ausência” do MERCOSUL na sociedade brasileira já é um indício de déficit democrático. Veja-se que o governo e período delimitado para estudo representa um rompimento de uma postura de aproximação internacional bradada pelos governos anteriores.

Pela falta de arraigamento na cultura populacional, não há perda de capital político para aqueles (aquelas) que interferem na integração, muitas vezes levemente, conforme demonstrado a seguir.

Jair Bolsonaro, presidente do Brasil durante o recorte temporal estudado, mesmo antes de ser empossado já militava em desfavor do MERCOSUL. Em dezembro de 2018, pouco mais de mês após ser eleito, afirmou que o MERCOSUL foi usado com o “viés ideológico”⁶⁵ do PT. Além disso, o então futuro ministro da economia, Paulo Guedes afirmou que o MERCOSUL não seria uma prioridade do governo.

Bolsonaro frequentemente antes de sua eleição acusava o Brasil de ter uma política externa voltada ao comércio com o MERCOSUL, mas protecionista frente a outros países⁶⁶.

A posição de Bolsonaro nos parece leviana frente ao MERCOSUL, afinal conforme dito alhures, a tendência integracionista tende a se acentuar e a América do Sul, ao perder a UNASUL, tem o MERCOSUL com principal bloco regional, em termos econômico e populacional.

⁶⁵ De acordo com o periódico Diário de Notícias, o viés a ser combatido por Bolsonaro, ou seja o petista, seria desassociar o país de políticas socialistas, inversão de valores, gigantismo estatal e do politicamente correto. DIÁRIO DE NOTÍCIAS (Portugal). **SÍNTESE: Bolsonaro promete combate ao "viés ideológico" da esquerda:** o novo presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, escolheu hoje em Brasília os valores da segurança e combate à esquerda pelos quais foi eleito, num dia de tomada de posse que ficou também marcado pelo discurso da primeira-dama em linguagem gestual.. O novo Presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, escolheu hoje em Brasília os valores da segurança e combate à esquerda pelos quais foi eleito, num dia de tomada de posse que ficou também marcado pelo discurso da primeira-dama em linguagem gestual. 2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/sintese-bolsonaro-promete-combate-ao-vies-ideologico-da-esquerda-10387185.html>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁶⁶ Informações publicadas pelo periódico Folha. LEAL, Natália. **Bolsonaro e Mercosul:** os erros do presidente eleito ao falar sobre o bloco econômico. os erros do presidente eleito ao falar sobre o bloco econômico. 2018. Folha: Agência Lupa. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/12/18/bolsonaro-mercosul/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Quanto a acusação de que o Brasil privilegiaria o MERCOSUL frente aos demais países, deve-se lembrar que as agremiações supranacionais ou intergovernamentais surgem para que haja um beneficiamento dos membros, em outras palavras, em condições semelhantes é esperado, e até necessário, que o Brasil dê preferência ao MERCOSUL.

Mas a informação trazida por Bolsonaro não retrata a verdade. De acordo com o MDIC⁶⁷ (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços), em 2019 e 2020 o maior parceiro comercial do Brasil é a China, seguido pelos Estados Unidos. Veja:

ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM 2019



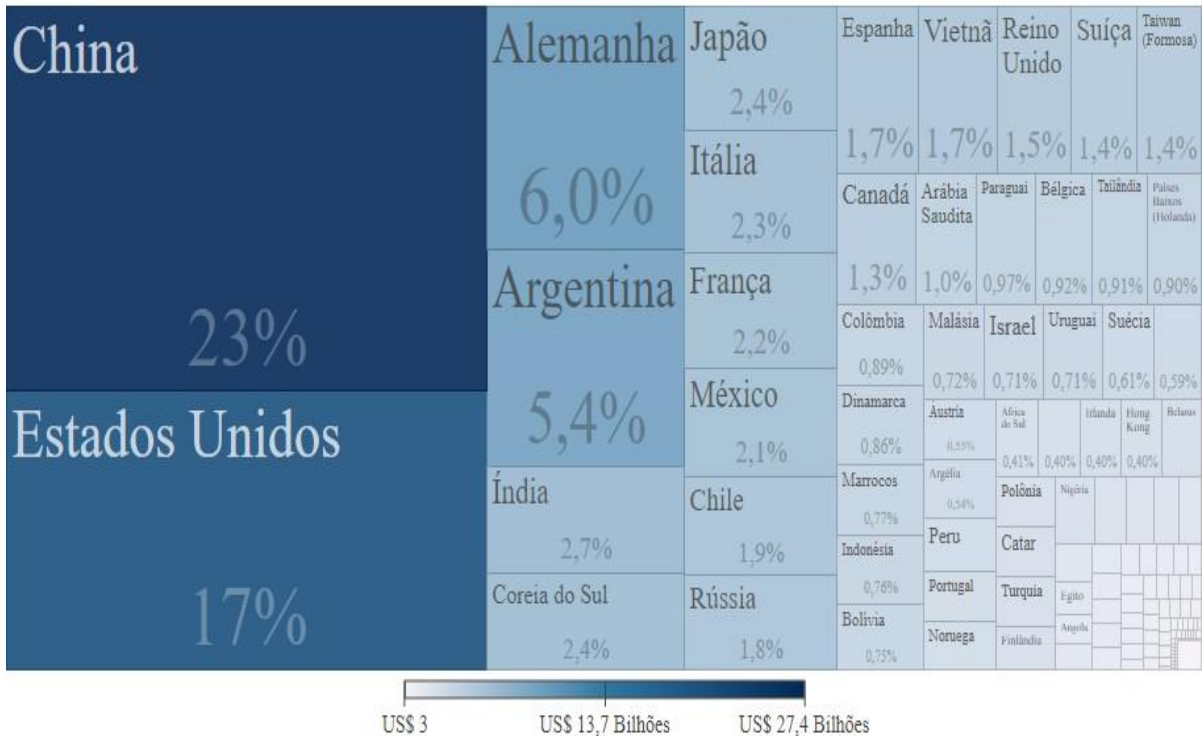
Fonte: MDIC

ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM 2020⁶⁸

⁶⁷ MDIC (Brasil). **ComexVis**. 2020. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁶⁸ Para essa figura e as seguintes, ao se dizer 2020 deve-se considerar os dados oficiais do governo brasileiro codificados no período entre janeiro e outubro de 2020.

Jan-Out/2020



Fonte MDIC

DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM 2019

2019



Fonte: MDIC

DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM 2020



Fonte: MDIC

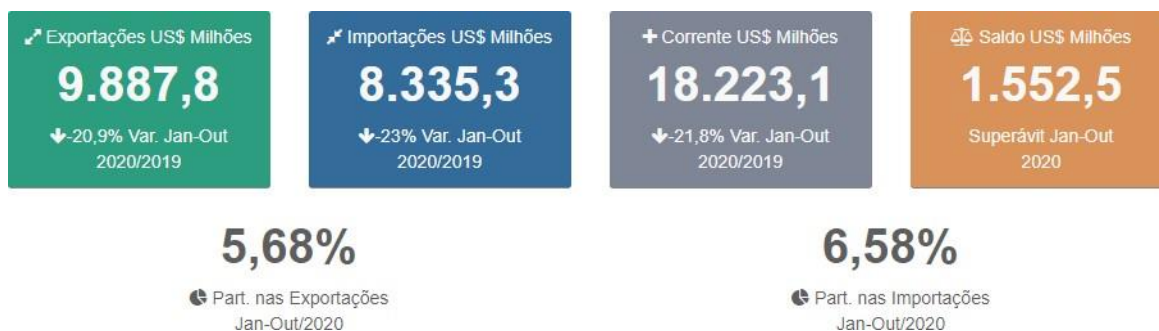
Não são necessárias delongas para que se prove que o Brasil não “esqueceu” dos demais países, privilegiando o MERCOSUL. Ocorre ainda, que o comércio com o MERCOSUL não é desprezível, mas é pequeno na balança comercial brasileira, representando cerca de seis e meio por cento das movimentações internacionais.

EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES COM O MERCOSUL EM 2019



Fonte: MDIC

EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES COM O MERCOSUL EM 2020



Fonte: MDIC

Assim comprova-se que a fala presidencial, além de errada tecnicamente, tinha o intuito de desenvolver uma antipatia social, criando a sensação de que o MERCOSUL seria um entrave para que o Brasil prosperasse mundialmente. Seria uma atitude semelhante à do General De Gaulle quando bradava contra o PAC, em 1965, contudo sabe-se que pouco se tratava da forma de financiamento do programa agrícola, mas sim do eixo de transferência de poder “Estado x Comissão da União Europeia”.

Seguindo o posicionamento do ano anterior, logo em 1º de janeiro de 2019, ao tomar posse como trigésimo oitavo presidente do Brasil, Bolsonaro afirmou que governaria para retirar o Brasil das “amarras” do MERCOSUL⁶⁹, que, segundo ele, impedem o país de assumir acordos bilaterais com diversos possíveis parceiros comerciais. Em termos técnicos a declaração de Bolsonaro não está errada, afinal desde a Decisão nº32/2000, os países signatários do MERCOSUL são proibidos de celebrar acordos comerciais bilateralmente, desde que prejudiquem a TEC (Tarifa Externa Comum). Assim fica-se diante de dois cenários: a) produtos e serviços não abrangidos pela TEC podem ser objeto de acordos bilaterais; b) produtos e serviços abrangidos pela TEC podem ser objeto de acordos bilaterais desde que submetido e aprovado pelo MERCOSUL.

Assim, há reais amarras? A resposta nos parece negativa. Obviamente há uma restrição na discricionariedade de celebrar acordos bilaterais que prejudiquem os interesses do bloco regional, contudo é um efeito esperado. De outro lado, o Brasil tem preferências afinal ostenta uma condição facilitada de negociação (como qualquer outro país do bloco).

⁶⁹ Informação publicada pelo Jornal O Estado de S. Paulo. SANT'ANNA, Lourival. **Nova era no Itamaraty pode se afastar do multilateralismo**: com Bolsonaro e o ministro Ernesto Araújo, chancelaria tende a privilegiar relações bilaterais e deixar em segundo plano os acordos internacionais e as decisões de ONU e OMC. Com Bolsonaro e o ministro Ernesto Araújo, chancelaria tende a privilegiar relações bilaterais e deixar em segundo plano os acordos internacionais e as decisões de ONU e OMC. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nova-era-no-itamaraty-deve-se-afastar-do-multilateralismo,70002662397>. Acesso em: 23 nov. 2020.

Tanto é que, após mais de 20 anos de negociações, houve de fato um acordo entre MERCOSUL e União Europeia. Obviamente, que os reais impactos do referido acordo só surgirão com o passar dos anos (até mesmo pela necessidade de ratificação dos parlamentos nacionais europeus), mas se o MERCOSUL fosse tão protecionista frente a países externos, não seria possível a integração da América do Sul com a Europa.

Finalmente, depois de 20 (vinte) anos de negociações foi anunciado oficialmente, a firma do acordo entre a União Europeia e MERCOSUL, comemorado efusivamente, pelo governo brasileiro.

Durante o processo negocial diversos impasses foram surgindo, principalmente, devido a existência de fortes assimetrias entre ambas as regiões regional, em que pese à histórica e estreita conexão da Europa com a América do Sul e o seu peso como parceiro comercial para os países da região. (OLIVEIRA JUNIOR & DIZ, 2019, p. 76)

A reflexão a ser feita é se o tolhimento da discricionariedade é tão maléfico como pregado pelo atual presidente da República? O comércio exterior brasileiro tem como dois principais parceiros comerciais a China e os EUA, oscilando aproximadamente de quarenta a cinquenta por cento do volume total. Com acordos bilaterais esse volume estaria disposto a aumentar? Ou já ostenta níveis altos? Ainda, sem as benesses do MERCOSUL, seria a Argentina uma das quatro maiores importadoras de produtos brasileiros? São respostas que, obviamente, não tem soluções exatas, uma vez que se tratam de hipóteses comerciais, mas nos permitem conjecturar possíveis cenários.

Trata-se apenas de situações hipotéticas nas quais não há elementos objetivos para decretar uma resposta absoluta, mas fica demonstrado que as “amarras” do MERCOSUL não são exclusivamente negativas, muito pelo contrário.

Afunilando a discussão para nosso tema central, há um déficit democrático pelo fato de que existe uma “condenação” da integração mercosulina, sem as devidas discussões pela própria população brasileira. Isso é um entrave ao possível avanço do bloco regional, demonstrando a falta de conhecimento (educação) da sociedade por não se insurgir frente a informação errônea, ou mesmo por tomá-la como verdade absoluta. Veja-se que independente de posicionamento quanto a necessidade ou não do MERCOSUL, é necessária a mais ampla discussão sobre o bloco regional antes de se formar e militar por um posicionamento. É exatamente isso que Habermas defende, conforme dito no primeiro capítulo, uma discussão ampla perante as novas necessidades democráticas.

Assim é claro que um governo nacionalista, ao integrar um bloco regional, deve ter seu perfil gradualmente modificado para uma postura estadista, para que assim emerja o

supranacionalismo. Se assim não for, o déficit democrático sempre estará presente e agravando-se.

De qualquer modo, o MERCOSUL como originariamente projetado, isto é, um mercado comum, só poderia ser levado a cabo mediante um processo de consultas mais aberto, envolvendo todos os segmentos da sociedade brasileira. Embora alegadamente baseado na restauração dos regimes democráticos no Cone Sul, sua fase inicial de implantação revela um enorme déficit democrático, sobretudo se levadas em conta a profundidade e a extensão dos compromissos contidos no Tratado de Assunção, no qual se vislumbravam instituições de caráter supranacional. Chama a atenção, por outro lado, a natureza estritamente mercantil da concepção, sem qualquer referência a aspectos sociais, de consideração imperativa num processo de integração com a amplitude inicialmente prevista. (BATISTA, 1994, p. 87)

O ano de 2019 foi turbulento para o integracionismo sul-americano, visto que além da extinção de fato da UNASUL, Bolsonaro ainda ameaçou retirar o Brasil do MERCOSUL caso seu aliado Maurício Macri fosse derrotado por Alberto Fernández e sua vice, Cristina Kirchner⁷⁰. O Brasil, como maior economia e potência militar, deveria funcionar como garantidor das cláusulas principais da agremiação, principalmente do Protocolo de Ushuaia⁷¹, contudo tenta interferir na democracia argentina ameaçando se retirar do bloco regional.

Ora, resgatando o conceito, presente no primeiro capítulo, de déficit democrático, pode inferir um déficit democrático uma vez que existe uma tentativa de frustrar a liberdade de escolha do voto argentino, ou mesmo pelos pensamentos de Bobbio e Tocqueville ao colocarem a liberdade de escolha como requisito intrínseco a democracia.

A falta de enraizamento institucional do MERCOSUL leva a que a atitude de poucos possa travar completamente um projeto que é de interesse do conjunto das populações envolvidas. Evidentemente há um déficit democrático no processo decisório deste bloco, que não era tão relevante anteriormente porque no processo de constituição do MERCOSUL, este expediente permitiu um rápido avanço nas negociações. Hoje, no entanto, a única saída para resolver o impasse é ampliar o espaço da discussão e o número de atores envolvidos. Além disso, o alcance da integração, que a rigor não precisaria se restringir apenas à área econômica, poderia permitir que o foco do debate seja ampliado.

⁷⁰ Informação publicada pelo periódico Diário de Notícias. MOREIRA, João Almeida. **Bolsonaro ameaça deixar Mercosul. Depois do Brexit, vem aí o Braxit?:** governo Bolsonaro já avalia impacto econômico, diplomático a jurídico de uma saída do MERCOSUL, na esteira da eleição do "inimigo" Alberto Fernández como presidente da argentina. colunistas falam em insensatez e em fim do bloco sul-americano. Governo Bolsonaro já avalia impacto econômico, diplomático a jurídico de uma saída do Mercosul, na esteira da eleição do "inimigo" Alberto Fernández como presidente da Argentina. Colunistas falam em insensatez e em fim do bloco sul-americano. 2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/bolsonaro-ameaca-deixar-mercosul-depois-do-brexit-vem-ai-o-braxit-11470652.html>. Acesso em: 23 nov. 2020.

⁷¹ Instituiu a cláusula democrática do MERCOSUL, mesma cláusula que subsidiou a suspensão venezuelana.

Não é novidade a idéia de que a solução dos problemas do MERCOSUL é mais MERCOSUL. (CORREIA, 2005, p. 14)

Veja que o déficit democrático é multifacetado, ou seja, está presente na sociedade argentina que sofre uma pressão externa na atividade política e na sociedade brasileira que tem sua participação internacional renegada a “moeda de troca”, e sem nenhuma consulta popular, o que por si só já é déficit democrático.

Referente ao ano de 2020, os processos integracionistas sofreram um empecilho que foi a crise sanitária mundial do COVID-19, contudo a postura brasileira frente a integração sul-americana se mostrou mais acessível. Bolsonaro, ao participar da cúpula mercosulina⁷², em julho de 2020, demonstrou uma postura amigável e enalteceu a necessidade de diálogo com todos os países membros, sempre ressaltando a importância de acertarem as pendências junto ao acordo MERCOSUL-União Europeia, engatilhado no segundo semestre de 2019⁷³.

Independentemente de qual seja a intenção do chefe do executivo brasileiro, seja para consolidar o acordo MERCOSUL-União Europeia, seja para avançar a integração mercosulina, a postura conciliadora é fundamental para que a integração prospere.

Em síntese, o governo Bolsonaro andou na contramão da integração, demonstrando total desrespeito pela história do MERCOSUL e demais membros, tentando induzir as eleições argentinas⁷⁴ e declarando que o bloco é um empecilho ao desenvolvimento comercial do Brasil. Dessa forma, pode-se afirmar, sem o perigo de incorrer em leviandade, que o governo Bolsonaro tem sido até o momento um agente contrário ao processo integrativo, menosprezando a importância do bloco e o papel da agremiação na economia brasileira, o que agrava o déficit democrático da população brasileira frente ao MERCOSUL.

Uma postura com viés integracionista, durante o governo Bolsonaro, surge em 2020, sob as movimentações finais do acordo MERCOSUL-União Europeia (que vinha sendo discutido há anos), e que ainda é desconhecido por grande parte da população, até mesmo pela

⁷² Pela primeira vez o encontro dos governantes se deu através da modalidade de vídeo.

⁷³ Informação publicada pelo site de notícias UOL. ANDRADE, Hanrikson de. **Bolsonaro crítica 'opiniões distorcidas sobre Brasil' na Cúpula do Mercosul.** 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/02/bolsonaro-critica-opinioes-distorcidas-sobre-brasil-na-cupula-do-mercosul.htm>. Acesso em: 24 nov. 2020.

⁷⁴ De acordo com a reportagem citada na Nota de Rodapé 17, Bolsonaro declarou *ipses literis* que : "O atual candidato que está na frente na Argentina, que tem vice a Cristina Kirchner, ele já esteve visitando o Lula, já falou que é uma injustiça o Lula estar preso, já falou que quer rever o Mercosul. Então o Paulo Guedes, perfeitamente afinado comigo, por telepatia, já falou: se criar problema, o Brasil sai do Mercosul. E está avalizado, não tem problema nenhum"

pouca informação oficial já divulgada. Conduta que parece integracionista, mas pode causar grande prejuízo e comprometer a viabilidade do bloco, dependendo de como for seus termos comerciais⁷⁵. Tal acordo pode indicar que o MERCOSUL não é impeditivo para o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, porém isso não é suficiente para que não haja déficit democrático, afinal a ampla discussão e decisão da população foi inexistente.

Veja a gravidade do déficit democrático já que se trata de um acordo substancial e que nem sequer foi levado à consulta popular pelo Brasil, mas simplesmente formalizado em seus termos gerais.

Essa pesquisa já trouxe sugestões de como evitar o déficit democrático em processos integracionistas, contudo para que a aplicação prática possa ser mais abrangente, é prudente que soluções sejam prognosticadas para MERCOSUL em sua atualidade.

Veja-se que a primeira medida necessária já está prevista, mas postergada. Trata-se do “Dia do cidadão do MERCOSUL”, data em que deve haver a eleição dos membros do PARLASUL, pelos cidadãos. O chamamento da população para exercer a atividade política é fundamental para que haja o desenvolvimento de uma consciência, até então intergovernamental.

Outro passo desejado é a harmonização legislativa dos países membros, que é uma das funções previstas no regimento interno do PARLASUL, para uma aproximação de seus sistemas jurídicos e políticos. Além disso, em determinado momento, a auto aplicabilidade das decisões do MERCOSUL deve vir à tona, senão nunca haverá a evolução⁷⁶ do intergovernamentalismo para o supranacionalismo. As cúpulas mercosulinas também devem ganhar uma maior frequência, afinal a maior integração trará um maior número de temas a serem debatidos. Ainda, se falando de uma integração mais profunda, as barreiras tarifárias devem ser tolhidas a fim de que um mercado comum seja alcançado.

Inevitavelmente exige-se que os (as) presidentes dos Estados membros tenham um caráter eminentemente estadista, pois devem governar em função do desenvolvimento estatal e do bloco regional, e não o utilizar como ferramenta política, conforme foi visto no recorte temporal estudado.

⁷⁵ Em documento oficial sobre o Acordo MERCOSUL-União Europeia, o Itamaraty informa que o acordo não produz efeitos imediatos e deve ser ratificado. Ainda deve ser feita revisão técnica e jurídica formal pelos países e internalização das normas através de seus parlamentos. ITAMARATY (Brasil). **ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA**. 2019. RESUMO INFORMATIVO ELABORADO PELO GOVERNO BRASILEIRO. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf. Acesso em: 24 nov. 2020.

⁷⁶ No sentido de integração.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo principal analisar a presença de déficit democrático junto as organizações internacionais, buscando esclarecer se é possível a coexistência do regionalismo e do nacionalismo, que a princípio são antagônicos. Como ponto de partida, foi buscado definir conceitos como democracia e déficit democrático, justamente para que as reflexões posteriores fossem feitas com um corte epistemológico bem definido, prevenindo “desvios” interpretativos. Na busca da definição, a pesquisa trouxe a dualidade entre Locke e Rousseau, na qual o inglês defende a representação indireta enquanto o suíço milita pela direta, mas ambos defendem que o poder deve ser concentrado pelo povo. Já Hobbes defende que sem o contrato social, o ser humano viveria em guerra constante, dependendo de um Estado com poder absoluto para manutenção do bem-estar social, sendo que Tocqueville contrapõe à afirmação hobbesiana defendendo que apenas com liberdade e igualdade entre os cidadãos é possível haver democracia.

Habermas, membro da segunda geração da escola de Frankfurt, milita que a democracia só é alcançada com a ampla discussão, até mesmo pelo fato de que a mutabilidade social traz novas situações que devem ser discutidas, e apenas assim há legitimação das ações públicas. Bobbio, por sua vez, criou cinco pontos a serem seguidos para se alcançar a democracia: sufrágio universal, mesmo peso dos votos; liberdade de escolha, reais opções de escolha e haver um governo eleito pela maioria, mas que governe para todos.

Já Rancière, ao contrário do que o título de sua obra “O ódio à democracia” possa aparentar, não é contra a democracia, mas sim ao desvirtuamento que sofreu, funcionando como forma de perpetuar certos grupos no poder, além de criar uma falsa sensação de controle social.

Pela análise dos conceitos exposto, definiu-se democracia como sendo um sistema de governo baseado no consenso da maioria (o que é pacífico em todos os autores trazidos), no qual não deve haver nenhum tipo de exclusão dos cidadãos (primeiro ponto de Bobbio e a igualdade e liberdade de Tocqueville), sendo de representação mista (alternativa ao dualismo entre Locke e Rousseau), com mandatos com tempo definido e proibida a reeleição frequente, no qual os eleitos devem minuciosamente prestar contas de suas ações (prevenindo o desvirtuamento odiado por Rancière, promovendo a discussão ampla pregada por Habermas e respeitando a regra formal do contrato social de Hobbes. Ainda, fomentando a participação política da sociedade).

Quanto ao déficit democrático, foram trazidas experiências nacionais, apesar do centro da pesquisa ser as organizações internacionais, para demonstrar situações que possam ocorrer também em blocos regionais, como a falta de sufrágio universal vivida na Arábia Saudita até 2015, a alta abstenção eleitoral portuguesa em 2019 e o sistema eleitoral americano. O exemplo saudita foi trazido para que seja definido que o déficit democrático pode ser legalmente previsto, o que não desqualifica, mas será ilegítimo perante a população. Já a abstenção nas urnas pelos portugueses, em 2019, nos mostra que a falta de atuação governamental traz um descrédito das instituições políticas e propaga a sensação de que o *status quo ante* será mantido, de forma que a participação política ativa é renegada e causa déficit democrático. Por fim, o sistema eleitoral americano confronta o respeito as regras formais com a vontade geral da população, que pode suprimir a característica principal da democracia, que é a escolha da maioria.

Ainda, foram trazidas definições de déficit democrático feitas por estudiosos da área, das quais pode-se destacar como causas do déficit democrático: a falta de competência do órgão legislativo, bloqueio da soberania, desigualdade social, falta de participação popular ativa, dificuldade de acesso à informação e a ausência de transparência dos governos. Portanto, definiu-se déficit democrático como sendo o afastamento da população de sua atividade política, seja imposto ou optado, em função do sistema eleitoral ou de qualquer insatisfação representativa, além do tolhimento do poder legislativo diretamente eleito. Ainda, há déficit democrático quando falta transparência (*accountability*), desrespeito a competência tripartida de poderes e esquecimento de políticas tecnocráticas.

Superado o primeiro capítulo, a experiência integrativa da União Europeia foi trazida à tona, como caso paradigma, com o fim de demonstrar situações integrativas e seus impactos frente a população, principalmente quanto ao déficit democrático. Apesar de já dito alhures, é de suma importância ressaltar que todas as lições fornecidas pelo capítulo devem estar sob o manto da proporcionalidade e da razoabilidade, afinal cada organização internacional ostenta características próprias. Ainda, não se discute se o desenvolvimento da União Europeia é o modelo a ser seguido por outros blocos regionais, mas o estudo se justifica por ser a iniciativa que alcançou maior desenvolvimento em níveis de integração.

Quando Schuman propôs a aproximação com a Alemanha Ocidental, buscava-se aproximação econômica e segurança, após os espólios deixados pela Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, em 1951 é criada a CECA, unindo França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. As décadas de 1950 e 1960 traziam os benefícios econômicos da iniciativa.

Logo em 1957, a integração avança com os Tratados de Roma, originando a CEE e a EURATOM, aumentando a liberdade de circulação entre os membros signatários do Tratado de Paris. Até esse momento não se discutia déficit democrático significativo, afinal o lapso temporal era muito pequeno e os resultados, em grande parte, eram positivos em termos econômicos e sociais.

Em 1958 cunha-se a PAC, momento em que se começa a discutir a insatisfação de alguns membros, sob a suspeita de que a França estaria privilegiando o seu setor agrícola, além de outros fatores. Já na década de 1960, De Gaulle instaura uma forte oposição ao processo integrativo, bradando que a capacidade decisória deve ser uma competência interna e exclusiva dos Estados. Com sucesso, a França aplicava a tática da “cadeira vazia” enterrando as decisões da frente integracionista. O Acordo de Luxemburgo tentou acabar com o entrave, porém sua subjetividade fez com que não houvesse efeito prático.

A década de 1970 foi permeada pela chamada euroesclerose, em função do Choque do Petróleo, que causou dificuldades econômicas significativas nas economias nacionais, deixando o processo de integração renegado. Essa passagem demonstra que sem uma estabilidade mínima interna a integração se torna insustentável. Em 1985, com a volta das iniciativas integracionistas, é celebrado o Acordo de Schengen, prevendo a livre circulação e a diminuição das barreiras geográficas. O Tratado de Maastricht, inova ao trazer uma união econômica e monetária, com a previsão de uma moeda comum, alcançando uma integração não vista antes. O euro traz uma postura internacional ao prever condições mínimas para aceitação de membros, buscando preservar a economia do bloco regional. Contudo Maastricht trouxe incertezas que culminaram na celebração do Tratado de Amsterdã, em 1997, que dentre suas previsões trouxe a cooperação reforçada e melhorou a transparência das instituições europeias. Apesar de não ter tido o efeito desejado, Amsterdã trouxe medidas democráticas essenciais.

Em 2001, o Tratado de Nice buscava regulamentar a entrada de novos membros, principalmente do leste e sul europeu, enquanto em 2007 o Tratado de Lisboa tentou criar uma Constituição Europeia.

Pela experiência europeia, infere-se que a consulta popular é um instrumento que deveria ter sido utilizado durante o processo integrativo, até mesmo para consolidar um posicionamento político mais ativo da sociedade e lastrear os atos europeus com legitimidade. Outra causa de déficit democrático significativa é a questão de o Parlamento Europeu não possuir competência plena legislativa, principalmente para assuntos substanciais.

O terceiro capítulo trouxe uma análise das decisões tomadas por diversas organizações internacionais, não com a finalidade de eleger a melhor forma de decisão, mas com o intuito de

verificar como as deliberações são feitas e os reflexos democráticos. A primeira organização internacional estudada foi a APEC, seguida pela ASEAN. Apesar de geograficamente próximas, essas iniciativas tem diversas particularidades e incorrem no mesmo problema democrático que é a decisão sem a participação popular.

Nesse limiar o NAFTA, e conseqüentemente o NAFTA 2.0, tem suas decisões tomadas pelo consenso trilateral de seus membros, porém sempre pela manifestação do chefe do executivo e seus ministros, não havendo o lastro de legitimidade direta. A CARICOM também incorre na mesma falha democrática dos três blocos já citados. Conectando com o primeiro capítulo, o embate entre Locke e Rousseau se repristina, afinal a crítica dessa pesquisa é justamente pela falta de representação direta, de Rousseau, sendo que os blocos regionais, até agora citados, optam pelo modelo lockeano.

A Comunidade Andina, apesar de sua menor visibilidade e presença econômica, supera os blocos regionais citados nos parágrafos acima, em termos democráticos, conforme essa pesquisa, afinal desde 1979 é previsto a eleição direta dos membros de seu parlamento, PARLANDINO. A SADC, por sua vez, também tem uma legitimidade frágil, pois o Chefe do Executivo ou os ministros, são quem decidem, sem a participação popular direta.

A pesquisa trouxe como são tomadas as decisões na UNASUL e no PROSUL, porém de forma prejudicada. Explica-se: a UNASUL está praticamente extinta, com a saída de alguns membros, mas havia uma garantia formal democrática, no artigo 17 de seu tratado instituidor, que previa a criação de um Parlamento Sul-Americano, que nunca entrou em funcionamento, de forma que a crítica a falta de participação direta da sociedade se repete. Já o PROSUL, por sua criação recente e a falta de tratados e previsões, não traz nenhuma informação sobre a participação direta de seus cidadãos.

No âmbito da União Europeia, propositalmente trazida por último por ser a integração de maior desenvolvimento, as decisões são tomadas de formas mais democráticas, afinal há um parlamento diretamente eleito, contudo a crítica fica no sentido da falta de competência plena do órgão legislativo, que é mitigada ainda mais no processo legislativo especial.

O *Polity V* foi usado como fonte de dados para que confeccionássemos tabelas sobre a legitimidade e democracia em diversos países, que juntamente com os fatos narrados nos parágrafos acima, inferem que a América do Sul sofre problemas democráticos em suas organizações internacionais, sendo essa constatação uma das causas do capítulo quarto ser especificamente sobre o MERCOSUL e o PARLASUL.

Dessa forma, foi feita um apanhado histórico com as principais ocorrências em termos democráticos, como a instituição de personalidade jurídica (Protocolo de Ouro Preto), a criação do Tribunal Permanente de Revisão e turbulências democráticas de seus membros, como por exemplo, o golpe de Estado no Paraguai e a suspensão venezuelana no bloco. Assim, ficou claro que o MERCOSUL tem um desenvolvimento democrático sensível, inclusive por turbulências políticas de seus membros, das quais pode-se citar o Brasil e o recente impeachment de Dilma Rousseff.

Conforme dito anteriormente, a Comunidade Andina e a União Europeia foram os blocos regionais mais desenvolvidos em termos democráticos pela eleição direta dos representantes, o que é uma qualidade intrínseca ao desenvolvimento democrático, de acordo com essa pesquisa, o que levou ao estudo do PARLASUL e seu desenvolvimento como requisito para avanços integrativos mercosulinos.

As garantias formais são claramente democráticas, já que em seu protocolo constitutivo, há a previsão do voto direito e universal (vide Bobbio, Rousseau e Tocqueville, dentre outros), porém com uma competência legislativa tolhida, incorrendo na mesma falha do parlamento europeu, o que gera déficit democrático. A falta de capacidade legislativa do referido órgão não é causa exclusiva do déficit democrático, havendo, por exemplo a falta de representação bolivariana no PARLASUL e a questão do Grupo de Lima.

Superadas tais considerações, resgatando as lições do segundo capítulo, pode-se aplicar as análises europeias ao MERCOSUL, destacando a necessidade da imparcialidade de tratamento dos membros (analisado através das decisões do Conselho do MERCOSUL), a falta de supranacionalidade como sendo negativa (o MERCOSUL é intergovernamental), a transparência das instituições (*accountability*), o voto direto dos representantes, participação ativa dos cidadãos de forma constante e a melhor regulamentação das relações internacionais como condições necessárias para o desenvolvimento, tanto democrático como integrativo.

No quinto e último capítulo, é respondida à questão sobre o embate entre o integracionismo e o nacionalismo, que apesar de serem opostos, podem dar origem ao supranacionalismo, coexistindo parte de cada instituto.

Para buscar a especificidade necessária, foi analisada a postura do governo brasileiro, no recorte temporal 2018 a 2020 perante o MERCOSUL, ou seja, verificou-se os atos brasileiros, muitas vezes representados na figura do presidente em cargo, Jair Bolsonaro, em convergência ou divergência com os pressupostos necessários para a integração, definidos no capítulo quarto, e as lições democráticas retiradas de outros blocos regionais (capítulos segundos e terceiros). Em uma das passagens, Bolsonaro criticou as amarras que o

MERCOSUL traz ao comércio brasileiro frente a outros países, de forma que foram analisadas as importações e exportações brasileiras, porque trazem a comprovação de que a postura do referido presidente foi errada, não seguindo os dados reais.

Apenas por essas passagens fica claro que o MERCOSUL sofre déficit democrático por uma “condenação” a sua integração, além dos demais fatores já expostos no capítulo quarto. Além de que o governo brasileiro tratou com total desrespeito o bloco regional e a soberania argentina, ao tentar influenciar as eleições presidenciais argentinas de 2019, ameaçando sair do MERCOSUL.

Por fim, ficou demonstrado que o nacionalismo e a integração podem ser figuras conflituosas entre si, porém geram uma terceira grandeza, o supranacionalismo, que é permeado por características de ambos, possibilitando assim uma coexistência indireta, contudo é necessário que os países, e o próprio bloco formado, sigam os pressupostos democráticos trazidos nessa pesquisa, ou haverá déficit democrático, o que mina a integração. Ainda, os Estados devem eleger líderes que tenham o perfil estadista, e não políticos que usem as organizações internacionais como manobras políticas, conforme tem sido a postura do governo brasileiro, pois além de desacreditar o bloco regional perante a população, ainda entrava novos níveis integracionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. **Democracia Representativa e Democracia Participativa no Pensamento Político de Locke e Rousseau**. 2003. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. (3ª reimpressão). Tradução: Denise Bottman.

ARANDA, Isabel Rodríguez. Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias para América Latina: desde el APEC a la Alianza del Pacífico. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 553-580, Junho 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200009&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 17 maio 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201416>.

ARCHIBUGI, Daniele; CELLINI, Marco. Las palancas para lograr la democracia global. **Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global**: Hacia una nueva era?, Madrid, v. 138, n. 1, p. 81-106, jun. 2017. Verano 2017. Disponível em: <https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/180631/66548/papeles-138.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia Borba. Fragmentação da Governança Regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira. **Mundo e Desenvolvimento - Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**: Crise do Multilateralismo, S.L., v. 2, n. 3, p. 6-39, 28 dez. 2019. Disponível em: http://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/view/50/52. Acesso em: 20 ago. 2020.

BATISTA, Paulo Nogueira. O MERCOSUL e os interesses do Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 79-95, Ago. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 Fev. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141994000200006>.

BIJOS, L.; SILVA, A.L.I.; SILVA, M.F.; SILVA JÚNIOR, R.L.. A Dominação Econômica e os Processos de Integração Regional. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**: Escola de Direito, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 297-318, 30 dez. 2012. Universidade Católica de Brasília. <http://dx.doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v6n2p297-318>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/286650151_A_Dominacao_Economica_e_os_Processos_de_Integracao_Regional. Acesso em: 19 ago. 2020.

BOAVIDA, Nuno; NAUMANN, Reinhard (org.). **O Estado e a Economia**: o modelo económico e social europeu no século XXI. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade:** Para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. ISBN 978-85-7753-017-5.

BÖHLKE, Marcelo. **O Processo de Integração Regional e a Autonomia do seu Ordenamento Jurídico.** 2002. 264 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

BRAGA, Humberto. Comunidade do Caribe. CARICOM. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 81, n. 21, p. 131-146, mar. 1984. Trimestral. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186297/000406290.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Área de Planejamento. **O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (nafta) e seus Possíveis Efeitos sobre o Brasil.** 1995. Elaborado em parceria com o PNUD. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17920/1/PRFol82857_O%20acordo%20de%20livre%20comercio_compl_P.PDF. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. . **Surgimento do PROSUL.** 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/20939-surgimento-do-prosul>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. . **Harmonização legislativa no MERCOSUL é discutida no último dia do encontro de cortes supremas.** 2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63879>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 16, n. 6, p. 2699-2711, June 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000600009&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 26 Mai 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000600009>.

CANCELA, João; VICENTE, Marta . **Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: diagnóstico e hipóteses de reforma.** Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2018. (Portugal Talks). ISBN: 978-972-637-303-2. Disponível em: <https://www.pttalks.pt/wp-content/uploads/2019/11/Estudo_Portugal-Talks_Absten%C3%A7%C3%A3o-e-Participa%C3%A7%C3%A3o-Eleitoral-em-Portugal_2019-1.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2020.

CARNEIRO, Cristiane de Andrade Lucena. Economic sanctions and human rights: an analysis of competing enforcement strategies in latin america. : an analysis of competing enforcement strategies in Latin America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 57, n. 1, p. 197-215, 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400111>.

CARVALHO, Daniel Campos de. **Deficit democrático na União Européia.** 2012. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-18022013-163602. Acesso em: 2020-06-11.

CARVALHO, Daniel Campos de. **Direito e Déficit Democrático na União Europeia: A marcha histórica dos tratados e a origem dos problemas de legitimidade do bloco.** Curitiba: Prismas, 2017. 206 p. ISBN 978-85-5507-497-4.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes institucionais e políticos e poder de barganha nas negociações internacionais sobre agricultura: o caso da União Européia. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 49, n. 2, p. 99-118, Dez. 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 Mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000200006>.

Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. **Manual de Identidade Institucional.** 2017. ISBN: 978-99968-435-0-1. Disponível em: https://www.sadc.int/files/3715/5611/3066/MANUAL_DE_IDENTIDADE_INSTITUCIONAL.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

COMUNIDADE ECONOMICA EUROPEIA. **Versão Compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia.** 2002. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Disponível em: https://infoeuropa.eu/rocid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_compil.pdf. Acesso em: 26 mar. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA DE ENERGIA ATOMICA. **Tratado Euratom Versão Consolidada.** 2010. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_pt.pdf. Acesso em: 26 mar. 2020.

CORREIA, Rodrigo Alves. As consequências do déficit democrático no MERCOSUL. **Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjectura em Relações Internacionais**, [s. l], v. 60, n. 1, p. 13-14, jun. 2005. ISSN 1518-1219.

EL PAÍS. **Hillary Clinton tem pelo menos dois milhões de votos a mais do que Donald Trump conforme avança a apuração:** O presidente eleito é o candidato republicano mais votado da história. 2016. EDICIONES EL PAÍS S.L.. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/24/media/1479989603_259910.html. Acesso em: 13 mar. 2020.

FARIA, Mariana; GIOVANELLA, Ligia; BERMUDEZ, Luana. A Unasul na Assembleia Mundial da Saúde: posicionamentos comuns do Conselho de Saúde Sul-Americano. **Saúde debate**, Rio de Janeiro , v. 39, n. 107, p. 920-934, Dez. 2015 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000400920&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 26 Mai 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-110420151070230>.

FARIAS, Déborah Barros Leal. O Brasil e o CARICOM. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 43, n. 1, p. 43-68, June 2000 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Fev. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000100003>.

FERRAZ, Carlos Adriano. HABERMAS: DA ANÁLISE DA ÖFFENTLICHKEIT AO PROJETO DE UMA “TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO”. **Trans/form/ação**, Marília, v. 33, n. 2, p.193-222, dez. 2010.

GASPARDO, Murilo. GLOBALIZAÇÃO E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS BRASILEIRAS. **Revista da Faculdade de Direito Ufpr**, [s.l.], v. 60, n. 1, p. 85, 17 out. 2014. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i1.37353>.

GIOVANELLA, Lígia; GUIMARÃES, Luisa. União Européia e MERCOSUL: mercados ampliados, soberanias desafiadas. [Entrevista concedida a] Sonia de Camargo. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 23, p 303-314, 2007.

GOMES, Eduardo Biacchi; MONTENEGRO, Aline Ferreira. DEMOCRACIA E O PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Revista Jurídica - Unicuriçtiba**, Curitiba, v. 2, n. 35, p. 152-167, dez. 2014. ISSN: 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuriçtiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2065>. Acesso em: 26 jul. 2020.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. Nação, nacionalismo, Estado. **Estud. av.**, São Paulo , v. 22, n. 62, p. 145-159, Abr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 Nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000100010>.

HABERMAS, Jurgen. **A constelação pós-nacional**: Ensaio Político. São Paulo: Littera Mundi, 2001. Tradução de Márcio Seligmann-Silva.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Organizado por Richard Tuck, professor de Governo, Harvard University.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O processo de institucionalização da condicionalidade política na União Européia e sua eficácia como um instrumento de promoção da democracia. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 29, n. 2, p. 337-362, Dez. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 Abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200003>.

IANNI, Octávio. NACIONALISMO, REGIONALISMO E GLOBALISMO. **Revista Novos Rumos**, [S.L.], n. 25, p. 4-8, 31 dez. 1969. Faculdade de Filosofia e Ciências. <http://dx.doi.org/10.36311/0102-5864.11.v0n25.2044>.

KAPPAUN, Alexandre de Oliveira and SANTOS, Vanessa Cristina dos. A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100005&lng=en&nrm=abn>. Access on: 02 Feb. 2021.

KEEDI, Samir. **ABC do Comércio Exterior**: abrindo as primeiras páginas. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2012. 180 p.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e soberania: a efetividade

jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do MERCOSUL. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, Jun 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 02 Fev. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292009000100003>.

KUME, Honório; PIANI, Guida. MERCOSUL: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 370-390, Dez. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572005000400004&lng=en&nrm=iso. Acessado em: 07 Jul 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572005000400004>.

LEWANDOWSKI, E. R. Direito comunitário e soberania: algumas reflexões. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 92, p. 231-242, 1997. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67362>. Acesso em: 10 nov. 2020.

LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Tradução de Julio Fischer. ISBN 85-336-0896-9.

LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme. Can International Organisations Be Democratic? A Reassessment. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 41, n. 3, p. 481-500, dez. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2019410300001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v41n3/0102-8529-cint-201941030481.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

LUCIANO, Bruno Theodoro. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 11, p. 49-58, set. 2012. Trimestral. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4477/1/BEPI_n11_inclusao. Acesso em: 22 jul. 2020.

LUDWIG, Fernando Jose. As políticas de fronteiras da União Europeia: espaço schengen e a frontex. : Espaço Schengen e a Frontex. **Revista Videre**, [s.l.], v. 11, n. 21, p. 171-191, 19 jul. 2019. Universidade Federal de Grande Dourados. <http://dx.doi.org/10.30612/videre.v11i21.8979>.

MAJONE, Giandomenico. **Regulating Europe**. Nova Iorque: Routledge, 2003. 332 p. ISBN 0-203-43919-8 ; First published 1996.

MAJONE, Giandomenico. **Regulation Europe**. Londres: Routledge, 1996. ISBN 0-415-14295-4.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlantino. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 60, n. 1, e007, 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100207&lng=en&nrm=iso. Acessado em 25 Mai 2020. Epub Fev 06, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600115>.

MARTINS, Juliane Caravieri; TELES, Katia Cristine Oliveira. **PARLANDINO - O Parlamento Andino. Presente e Futuro. Perspectivas**. 2017. XXVI

ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/roj0xn13/z9643f8s/Ssy474I9Xk76wP30.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

MARTINS, Vítor. Coesão económica e social: Do apogeu ao crepúsculo?. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 53, p. 11-18, mar. 2017. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992017000100002&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 14 abr. 2020. <http://dx.doi.org/10.23906/ri2017.53a02>.

MELO, Fabrício Freitas Barbosa Rezende. Conselho de Defesa Sul-Americano e Integração Regional: análise da história recente. : análise da história recente. **Conjuntura Global**, [s.l.], v. 4, n. 3, p. 457-466, 31 dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/45389/27565>. Acesso em: 26 maio 2020.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 Ago. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200002>.

MERCOSUL. Protocolo nº CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, de 5 de dezembro de 2005. TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Decisão Nº 49/04 do Conselho do Mercado Comum. **Protocolo Constitutivo do MERCOSUL**, Montevideu, 5 dez. 2005. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MIGLINO, Arnaldo. **As Cores da Democracia**. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. 156 p. Tradução: Fauzi Hassan Choukr.

MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do MERCOSUL: indefinição conceitual e uso estratégico. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 11-36, Jun 2017. Disponível Em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000200011&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 09 Jul 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256201>.

OLIVEIRA JUNIOR, Joaner Campello de; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. ANÁLISE DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA SOB A SUA PERSPECTIVA HISTÓRICA NEGOCIAL: o papel dos atores não estatais no brasil. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 58-79, 20 dez. 2019. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. <http://dx.doi.org/10.26668/indexlawjournals/2526-0219/2019.v5i2.6133>.

OPPERMANN, Thomas. DO TRATADO DE NICE DE 2001 À CONVENÇÃO PARA A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA 2002/2003: rumo a uma ordem constitucional na europa?. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, S.l., v. /, n. 10, p. 161-182, dez. 2007. Traduzido e adaptado por: Fabrício Pasquot Polido; ISSN 1983-2303. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-161-Thomas_Oppermann_Traducao_de_Fabricio_Pasquot_Polido.pdf. Acesso em: 28 abr. 2020.

Organização das Nações Unidas. **Agências de alimentação da ONU pedem mais apoio para vítimas da fome na África Austral**. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencias-de-alimentacao-da-onu-pedem-mais-apoio-para-vitimas-da-fome-na-africa-austral/>. Acesso em: 25 maio 2020.

OSÓRIO, Luis Felipe; MARTINS, Mariana. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Revista de Estudos Jurídicos Unesp**, Franca, v. 1, n. 32, p. 35-52, dez. 2016. Jul/dez.

PARIS, Gilles. **Le roi d'Arabie saoudite accorde le droit de vote aux femmes à partir de 2015: Des Saoudiennes feront aussi leur entrée au Majlis Al-Choura, un conseil consultatif nommé..** 2012. Le Monde. Disponível em: <https://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2011/09/26/le-roi-d-arabie-saoudite-accorde-le-droit-de-vote-aux-femmes-a-partir-de-2015_1577820_3218.html>. Acesso em: 30 jan. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU (União Europeia). **O PE após o Tratado de Lisboa: um papel reforçado na construção da Europa**. 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>. Acesso em: 29 abr. 2020.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. Fundamentos histórico-constitucionais do sistema eleitoral dos Estados Unidos da América. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p.2227-2247, 19 nov. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2016.25841>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/25841/18890>. Acesso em: 16 mar. 2020.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014. ISBN 978-85-7559-400-1 ; Tradução de Mariana Echalar.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. ISBN 85-7348-37 6-8.

SHIELLS, Clinton R.. Blocos regionais de comércio: criação ou desvio de fluxos comerciais?. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 28-30, mar. 1995. ISSN 0255-7622. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/view/65265>>. Acesso em: 10 Nov. 2020.

SILVA, Luiz Felipe Andrade Anastacio da. **Integração e Economia: União Europeia, Mercosul e suas Relações**. 2011. 47 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Fundação Educacional do Município de Assis, Assis, 2011.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

SOUZA, André Barbieri. **A União Européia e o Déficit Democrático: Um Estudo a partir de Jürgen Habermas**. Belo Horizonte: Publica Direito, 2007. XVI Congresso Nacional do CONPEDI.

TEIXEIRA DE BARROS, Antonio; TEIXEIRA SANTOS, Thais. Informação política e interação digital nos parlamentos dos países lusófonos. **Anál. Social**, Lisboa , n. 223, p. 360-

391, jun. 2017. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732017000200005&lng=pt&nrm=iso. acessos em 03 set. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. PARLAMENTO EUROPEU. **Aderir ao Euro: critérios, processo e próximos países.** 2020. Atualidades. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/economy/20140714STO52336/aderir-ao-euro-criterios-processo-e-proximos-paises#:~:text=Para%20aderir%20%C3%A0%20zona%20euro%2C%20os%20Estados%20de%20cumprir%20cinco,equivalente%20a%203%25%20do%20PIB..> Acesso em: 01 fev.2021.

UNIÃO EUROPEIA. PARLAMENTO EUROPEU. **O poder legislativo: como é que se desenrola o trabalho legislativo?.** 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/legislative-powers>. Acesso em: 30 jun. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPEIA. **Administração das Finanças do Estado/Simmenthal.** 1978. Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Março de 1978. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61977CJ0106:PT:PDF>. Acesso em: 11 nov. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de amesterdão que altera o tratado da união europeia, os tratados que instituem as comunidades europeias e alguns actos relativos a esses Tratados.** 1997. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_pt.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

VILAÇA, Leandro Ferreira. **Déficit Democrático no âmbito da União Européia: fundamentação teórica do princípio democrático comunitário.** 2011. 94 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_VilacaLF_1.pdf. Acesso em: 13 jun. 2020.

WANDERLEY JÚNIOR, Bruno; ANDRADE, Mayra Thaís Silva. **O Desenvolvimento da Democracia no Âmbito da Integração Regional dos Estados do Mercosul.** S.l., 2011. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a2137a2ae8e39b50>. Acesso em: 14 jul. 2020.

ZORATTO, Laura de Castro. **Mecanismos de Solução de Controvérsias no Nafta e no MERCOSUL: lógicas determinantes e seus reflexos sobre as relações entre estado e empresa.** 2004. 152 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.